

ชนบทไทย



๒๕๒๖

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961112619



ชนบทไทย ๒๕๒๖

กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สารบัญ

		หน้า
นโยบายการพัฒนาชนบท		
จากชนบทยากจนถึงคนว่างงาน	พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์	1
บทนำ		
นโยบายการพัฒนาชนบทและนโยบาย การสร้างงานในชนบท	มีชัย ฤชุพันธ์	7
แผนจังหวัดตามนโยบายการพัฒนา ชนบทแนวใหม่	ดร.เสนาะ อุนากุล	17
แผนพัฒนาชนบทแนวใหม่		
บทบาทไทยจะไปทางไหน	โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	23
การประสานแผนในการวางแผนพัฒนา จังหวัด : ทรรศนะบางประการ	มนุชญา วัฒนโกเมร	27
บทบาทและภารกิจของ คปต.	โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	36
การเสนอขอโครงการจากสภาตำบล	ศักดิ์เจริญ ภาภูตานนท์ วรารักษ์ เนติน้อย	41
แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน		
ปัญหาและแนวทางการจัดเตรียม แผนพัฒนาจังหวัด	สมชาย กรุสวนสมบัติ ปารีชาติ ลอตระกุล	45
ผลการดำเนินงานโครงการพัฒนา ชนบทพื้นที่ยากจนปี 2525-2526	จิตรา วงศ์พานิช	51
ประมงหมู่บ้าน : ตัวอย่างจากห้วยแถลง	ปัญญา เขียวชะเอม	61
ไถ่พื้นบ้าน : โครงการป้องกันโรค ระบาด	ศักดิ์เจริญ ภาภูตานนท์	65
สาธารณสุขมูลฐาน : ความสำเร็จ ของบ้านด่านกรงกราง	พรพิมล วรดิถก	70
การเกษตร		
การปลูกถั่วลิสงหลังนาของเกษตรกร	บุญลือ เดชานีรนาท	77

	หน้า
ยากำจัดศัตรูพืช : เทคโนโลยีที่ด้อย ระดับระวัง	วีระพงศ์ จันทร์โพธิ์ศรี สยามพร คล่องวัฒน์กิจ โสภางค์ ภาษี มนัส วณิชชานนท์
การเลี้ยงสัตว์ในนาข้าว	83
แรงงานชนบท	
แรงงานเกษตร	รายงานการอภิปรายของสมาคม เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
การว่างงานตามฤดูกาล : สรุปผล การศึกษาวิจัย	99
การสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝน การอพยพของชาวชนบท : ลักษณะ และกระบวนการการดำเนินงานทำ	สมชาย กรุสวนสมบัติ สุวรรณี สำโรงวัฒนา อนันต์ ดาไลดอม รววิทย์ อวีรุทธิวรกุล
	11.1
	125
	131
อุตสาหกรรมชนบท	
อุตสาหกรรมชนบท : ข้อเท็จจริง และแนวความคิด	วันา พันธุ์รัตน์
อุตสาหกรรมชนบท : รูปแบบใหม่ ของการพัฒนาอุตสาหกรรม	139
	ศรศานต์ กาญจนภิรมย์/ จินตนา ศรีตงกุล วันา พันธุ์รัตน์
	146
บทความพิเศษ	
เครื่องชี้ความยากจนในระดับอำเภอ : แนวความคิดและวิธีการคำนวณ	โมสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ วันา พันธุ์รัตน์
ความยากจนในภาคกลาง	153
หมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ : หมู่บ้าน เกษตรกรดีเด่น	โมสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ วันา พันธุ์รัตน์
โครงการชนบทสมบูรณ์แบบ	163
	สุวรรณี สำโรงวัฒนา ชูจิตต์ โพธิ์ทอง
	170
	175

เปลี่ยนจาก

การเผาป่ามาปลูก



จากชนบทยากจน ถึงคนว่างงาน

รวมคำปราศรัย

พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

นายกรัฐมนตรี

เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาชนบท

และการมีงานทำ



ท่านรัฐมนตรีและท่านผู้มีเกียรติ

ผมรู้สึกยินดีอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาร่วมในการสัมมนาในหัวข้อที่มีความสำคัญยิ่งแก่ประเทศไทยของเราในขณะนี้ ตามที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ใช้ความพยายามที่จะจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาการมีงานทำของประเทศ ทั้งจากภาคเอกชน นักวิชาการ ข้าราชการ สื่อมวลชน และหน่วยงานระหว่างประเทศในวันนี้ ผมเห็นว่าเป็นการริเริ่มที่เหมาะสม

ประเด็นเรื่องการมีงานทำของประชาชนเป็นนโยบายสำคัญที่สุดประการหนึ่งของรัฐบาล และเป็นเรื่องของประเทศชาติส่วนรวม เป็นเรื่อง que ทุกฝ่ายจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกันอย่างเต็มที่ ผมจึงขอถือโอกาสนี้แสดงความยินดีและขอขอบคุณในนามของรัฐบาลไทยต่อองค์การพัฒนาแรงงานแห่งเอเชีย ซึ่งเข้ามาร่วมสนับสนุนความพยายามของเราตั้งแต่ระยะเริ่มต้น

ปัญหาเรื่องการมีงานทำของประชาชนนี้ ความจริงแล้วเป็นเรื่องที่ผมได้ให้ความสนใจมาโดยตลอด และได้ให้ความสำคัญอย่างเต็มที่แก่ปัญหาการทำงานซึ่งให้ผลตอบแทนต่ำ และการว่างงานในฤดูแล้งของประชาชนชนบท โดยเฉพาะในเขตชนบทยากจน รัฐบาลนี้ถือเป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งที่จะต้องทุ่มเทความพยายามและความสามารถในการช่วยเหลือให้คนส่วนใหญ่ คือคนชนบทสามารถปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของเขาเองทั้งทางด้านเกษตร และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนชนบท

การทำงานที่ให้ผลตอบแทนต่ำและการว่างงานในฤดูแล้งซึ่งรัฐบาลได้พยายามแก้ไขมาโดยตลอดนี้ แม้จะเป็นส่วนใหญ่ของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการมีงานทำของประเทศอยู่แล้ว แต่ผมและรัฐบาลก็ตระหนักดีว่า สถานการณ์ในขณะนี้แสดงให้เห็นว่าเราจำเป็นต้องให้ความสนใจกับผู้ที่กำลังทยอยกันเข้ามาสู่กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน

คนเหล่านี้โดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้ระดับสูงเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาชาติอย่างสืบเนื่องต่อไปเพื่อให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างถูกต้องและทั่วถึง

ในเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งนี้ ผมขอถือโอกาสฝากนโยบายรัฐบาลให้ท่านทั้งหลายได้ช่วยกันพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลรวม 4 ประการคือ

ประการที่ 1 การแก้ปัญหาที่เราได้อยู่แล้ว เช่น ปัญหาการทำงานที่ให้ผลตอบแทนต่ำ และการว่างงานในฤดูแล้งดังที่ท่านทั้งหลายทราบกันดีอยู่แล้วนั้น จะต้องทำควบคู่กันไปกับการสร้างงานให้พอกับคนที่ จะเข้าสู่กำลังแรงงานในแต่ละปี

ประการที่ 2 เราจะต้องหลีกเลี่ยงการเอื่อยถึงปัญหาอย่างเลื่อนลอย ซึ่งจะทำให้มาตรการและแนวทางแก้ไขไม่ตรงจุดและไม่เกิดผลเท่าที่ควร รัฐบาลนี้เห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเริ่มกำหนดให้มีเป้าหมายในเรื่องนี้ให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ การกำหนดกลุ่มคนเป้าหมายนี้จะต้องมีความชัดเจนพอที่ผมและรัฐบาลจะดูแล กำกับการดำเนินงานให้ตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

ประการที่ 3 ในการกำหนดเป้าหมายดังกล่าว ผมเห็นว่ามีความจำเป็นที่เราจะต้องประกาศให้เป็นเป้าหมายของชาติ ไม่ใช่เป้าหมายของรัฐบาลนี้ หรือของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ผมได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญยิ่งซึ่งทุก ๆ ฝ่ายจะต้องเข้าช่วยกันคนละไม้คนละมือ เราจึงจะประสบผลสำเร็จ วิธีการที่จะผึกกำลังของทุกฝ่ายนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยมาตรการและแผนงานที่ชัดเจนและเหมาะสม

ประการสุดท้าย ในการกำหนดแผนดังกล่าวนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะทรัพยากรของชาติและของรัฐบาลมีอยู่อย่างจำกัด เราจะต้องใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดของเราให้มีผลดีที่สุด ผมเห็นว่าขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนอยู่บ้างแล้วในการแก้ไขปัญหามิงานทำ เริ่มตั้งแต่การณรงค์ในเรื่องการลดอัตราเพิ่มประชากร ไปจนถึงนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบท การเพิ่มผลผลิตการเกษตร โดยการใช้แรงงานและที่ดินให้มากขึ้น การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและฝึกอบรมของเราให้ดีขึ้น และการร่วมมือกับภาคเอกชนทั้งในเขตเมืองใหญ่และในต่างจังหวัด

นโยบายของรัฐบาลเหล่านี้จำเป็นจะต้องมีการประสานกันอย่างดี จึงจะมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาของชาติ

อย่างได้ผล ผมจึงใคร่ขอฝากให้พวกเราช่วยกันคิดหาวิธีประสานนโยบายเหล่านี้ให้เข้าด้วยกัน เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ก็เป็นเรื่องที่ผมคิดว่าเราจะต้องทำให้เกิดขึ้นให้จงได้

เรื่องทั้งหมดที่ผมขอฝากท่านทั้งหลายไว้นี้ไม่ใช่เรื่องที่เราจะทำได้สำเร็จในเร็ววัน ผมมีความยินดีอย่างยิ่งที่ได้ทราบว่า เราจะเริ่มดำเนินการในเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง และต่อเนื่องนับแต่วันนี้เป็นต้นไป ผมขอเรียนให้ท่านทั้งหลายและสื่อมวลชนได้ทราบว่า รัฐบาลจะจัดให้มีแผนเฉพาะในเรื่องนี้ขึ้นเป็นพิเศษโดยเร็วที่สุด แผนนี้จะต้องเป็นแผนที่จะดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่องไม่ใช่แผนชั่วคราวเฉพาะหน้า นอกจากนั้น แผนนี้จะต้องเป็นแผนที่กำหนดขึ้นด้วยความรอบคอบ มีผลในทางปฏิบัติ และมีการประสานซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดพลัง สิ่งเหล่านี้อาจต้องใช้เวลาบ้าง ผมจึงใคร่ขอถือโอกาสนี้ฝากไว้ให้ท่านทั้งหลายมั่นใจว่า รัฐบาลยินดีที่จะรับฟังข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเต็มที่

ผมใคร่ขอถือโอกาสนี้ขอบคุณอีกครั้งหนึ่งที่ได้เห็นท่านทั้งหลายมาพร้อมกันในที่นี้ เพื่อจะได้ช่วยกันคนละไม้คนละมือ ผมขอเปิดการประชุมครั้งนี้ และขออวยพรให้การประชุมประสบความสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ต่อไป

ขอบคุณ

คำปราศรัยเปิดประชุมสัมมนาเรื่องทิศทางและนโยบายการมีงานทำ ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2528

ท่านรัฐมนตรี และท่านผู้เกียรติทั้งหลาย

ผมรู้สึกยินดีอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาร่วมในการประชุมวันนี้ หัวข้อการประชุมตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ ที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชี้แจงเมื่อสักครู่นี้ นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศของเราในอนาคตเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นโดยที่การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมในระดับปฏิบัติการโดยท่านทั้งหลายซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักปฏิบัติ ผมจึงมีความมั่นใจว่าผลที่ได้รับจากการประชุมครั้งนี้จะนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเจริญแก่ประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นเป้าหมายร่วมกันของพวกเราทั้งหลาย

เมื่อปลายปี 2523 ผมได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะจัด

ให้มี การปรับปรุงระบบการพัฒนาชนบทของเรา โดยมีหลักใหญ่ ๆ 2 ประการคือ **ประการแรก** ต้องการเน้นให้การพัฒนาชนบทได้เข้าไปแก้ไขปัญหาคความยากจนของพี่น้องประชาชนในชนบทให้เข้มแข็งและชัดเจนยิ่งขึ้น และ**ประการที่ 2** ต้องการที่จะปรับปรุงกลไกการพัฒนาชนบททุกระดับให้มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาพวกเราได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังติดต่อกันมาจนได้ผลก้าวหน้าไปมาก สำหรับในการประชุมครั้งนี้ผมได้ทราบว่า แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดจะเป็นหัวข้อการประชุมด้วยเรื่องหนึ่ง เรื่องแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดนั้นนับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ และเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งของเราในการปรับปรุงระบบการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผมจึงหวังว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดจะได้รับการเอาใจใส่จากผู้ปฏิบัติอย่างจริงจังสมกับที่เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของรัฐบาล

ในเรื่องการพัฒนาชนบทนี้ ผมเองตระหนักมาโดยตลอดว่าเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความยากลำบากในทางปฏิบัติอย่างมาก ผมจึงได้ให้ความเอาใจใส่และติดตามการดำเนินการในเรื่องนี้ด้วยตัวเองเสมอมา เท่าที่ผ่านมานางานของเราก็ได้ตีบทหน้าไปตามกำหนดเป้าหมายที่ได้วางไว้ ผมเคยพูดเสมอในที่ต่าง ๆ ว่า ถ้าพวกเราเข้ามาช่วยกันคนละไม้คนละมือตั้งแต่วันที่ปฏิบัติกันมาแล้ว ผมเชื่อว่างานด้านการพัฒนาชนบทนี้ไม่ว่าจะมีความยากลำบากสักเพียงใด เราก็จะสามารถประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

ความสำเร็จของงานในด้านการพัฒนาชนบทนี้ ผมอยากขอให้เราแยกเป็น 2 ส่วนให้ชัดเจน ส่วนแรกนั้น เป็นการปรับปรุงกลไกของรัฐบาลและประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังที่ผมได้กล่าวไปแล้ว ส่วนที่สองซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก และผมยินดีที่ท่านทั้งหลายจะได้หยิบยกขึ้นมาพูดในการประชุมครั้งนี้ ส่วนนี้เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการมีงานทำ ซึ่งเป็นรากฐานความแข็งแรงของการพัฒนาชนบทของเราในอนาคต เมื่อเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ณ สถานที่เดียวกันนี้ ผมได้ขอให้พวกเราให้ความสำคัญแก่ปัญหาการทำงานต่ำระดับ และการว่างงานตามฤดูกาลของพี่น้องในชนบท ผมเองมีความเห็นว่า ความสำเร็จของงานพัฒนาชนบทในที่สุดแล้วจะต้องอยู่กับว่าเราจะสามารถลดการว่างงานทั้ง 2 ประเภทลงไปได้เพียงใด

ในการลดปัญหาการว่างงานทั้ง 2 ประเภทในชนบทดังกล่าว ผมขอมอบนโยบายให้ท่านทั้งหลายช่วยกันคิดเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ 2 ประการคือ **ประการแรก** การที่จะเพิ่มการมีงานทำของประชาชนนั้นจะต้องหาวิธีทำให้สอดคล้องกับสภาพของบ้านเมืองของเรา ในเรื่องนี้ผมขอให้หลักการไว้ว่า การเพิ่มการมีงานทำในชนบททั้งทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรมซึ่งท่านทั้งหลายจะได้ประชุมกันต่อไปนั้น เราจะต้องทำให้ได้อย่างทั่วถึงด้วยทรัพยากรธรรมชาติและกำลังเงินที่จำกัดทั้งทางด้านของรัฐและประชาชน ที่จริงก็เป็นที่ยอมรับกันดีอยู่แล้วว่า แรงงานของเรานั้นเป็นปัจจัยที่มีอยู่อย่างมากมายในเขตชนบท และเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติซึ่งจะต้องหาทางใช้ให้เกิดประโยชน์ให้มากขึ้น ส่วนทุนนั้นเป็นสิ่งที่ประเทศเรามีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นการสร้างงานทั้งทางเกษตรและอุตสาหกรรมจึงจำเป็นที่จะต้องทำภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรทุน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผมอยากให้เราพิจารณาระลึกถึงเรื่องนี้อยู่เสมอ

ประการที่สอง ที่ผมอยากขอฝากไว้ก็คือ ขอให้ช่วยกันหาหนทางเพื่อเพิ่มผลผลิตในฤดูแล้ง ความจริงรัฐบาลได้เอาใจใส่ทุ่มเทความพยายามให้กับการสร้างงานในชนบทเป็นอย่างมากแต่ในระยะเวลาที่ผ่านมา การสร้างงานในชนบทก็ยังมึบตบตาในการเพิ่มผลผลิตในฤดูแล้งค่อนข้างจำกัดที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะการสร้างงานถาวรในฤดูแล้งเพื่อเพิ่มผลผลิตเป็นเรื่องที่จะต้องเตรียมการเพื่อจัดหาเทคโนโลยีและประเภทของการผลิตที่เหมาะสม ผมคิดว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่เราจะต้องเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยด่วน

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ปัญหาในเขตชนบทของเรานั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นในฤดูแล้ง ยิ่งในปีนี้ซึ่งพี่น้องในชนบทหลายพื้นที่ต้องประสบกับภาวะน้ำท่วมจนผลผลิตบางส่วนเสียหายในช่วงฤดูฝนที่ผ่านมาด้วยแล้ว ผมเห็นว่าการสร้างงานเกษตรในฤดูแล้งยังเป็นหัวข้อที่มีความสำคัญอย่างมาก ผมจึงใคร่ขอฝากไว้ว่าการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ควรจะต่อนั้นเป็นพิเศษเพื่อให้สามารถได้ข้อสรุปที่จะเริ่มนำไปปฏิบัติในพื้นที่ได้ทันในฤดูแล้งที่กำลังจะมาถึงนี้

ผมเข้าใจว่า หัวข้อที่พวกท่านมาประชุมกันในครั้งนี้จะไม่เน้นหนักถึงมาตรการช่วยเหลือชั่วคราว ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลทำเป็นปกติอยู่แล้ว แต่คงจะเน้นในการสร้างงานที่ถาวรทั้งทางเกษตรและอุตสาหกรรม งานเหล่านี้จะ

ช่วยเพิ่มการมีงานทำ เพิ่มผลผลิตและรายได้ของประชาชนซึ่งเป็นมาตรการที่ถาวร ในเรื่องนี้ผมใคร่ขอเรียนให้ท่านทั้งหลายได้เข้าใจว่า ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเมื่อครั้งที่แล้ว เราได้พูดกันว่ารัฐบาลต้องการที่จะให้โครงการสร้างงานในชนบทหรือ กสช. ค่อย ๆ ปรับตัวเข้าหาการพัฒนาอาชีพที่ถาวรและการเพิ่มผลผลิตในฤดูแล้ง และเมื่อเราสามารถสร้างงานที่ถาวรได้รูปแบบของโครงการ กสช. ก็คงจะต้องเปลี่ยนไป กล่าวคือ ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณจ้างประชาชนตามรูปแบบของโครงการ กสช. ในสภาพปัจจุบันนี้ก็จะลดลงและหมดไปในที่สุด ผมเองอยากให้เห็นสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นโดยเร็ว และถ้าเราสามารถชดเชยกันทำให้เกิดผลได้ภายในสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นี้ ก็จะเป็นการดียิ่ง

ผมได้พูดถึงงานเกษตรของพี่น้องชนบทซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญไปแล้ว ในประเด็นเรื่องการสร้างงานนี้คงเป็นที่ทราบกันดีว่า งานทางด้านอุตสาหกรรมนั้นนับวันจะมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในการพัฒนาชนบทของเรา สิ่งที่ผมต้องการจะกล่าวย้ำในที่นี้ก็คือ เราจะต้องกระจายการสร้างงานทางอุตสาหกรรมออกไปยังต่างจังหวัดให้มากขึ้นให้จงได้ ทั้งนี้เพราะแหล่งแรงงานที่สำคัญของเราอาศัยอยู่ในชนบท การสร้างงานอุตสาหกรรมให้มากขึ้นในต่างจังหวัดจะเป็นการรองรับแรงงานจำนวนมากเหล่านี้ และลดความจำเป็นที่พี่น้องของเราจะต้องเดินทางเข้าสู่กรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงซึ่งในระยะที่ผ่านมาเป็นแหล่งงานขนาดใหญ่ และเพิ่มความเจริญสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลที่เกิดตามมาก็คือ ความแออัดและปัญหาต่าง ๆ มากมาย ดังเป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว นโยบายในการสนับสนุนอุตสาหกรรมต่างจังหวัดนี้จึงเป็นนโยบายหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศระยะยาว ผมเห็นว่าวิธีที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดอย่างได้ผลมากขึ้นก็คือ การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นได้รับความสำคัญมากขึ้น และได้รับความสนับสนุนจากบริการต่าง ๆ ของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน

เมื่อพูดถึงเรื่องการสร้างงาน นอกจากการสร้างงานเกษตรและอุตสาหกรรมในชนบทดังที่ได้กล่าวไปแล้ว คงเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า ประเทศของเราจะสามารถพัฒนาพื้นฐานอาชีพของประชาชนได้มากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการผลิตกำลังคนที่มีความรู้และการใช้คนเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ผมได้เคยพูด

ไว้แล้วว่า การผลิตและการใช้ทรัพยากรบุคคลนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กัน ยิ่งในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นในขณะนี้ ความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงคุณภาพของคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดก็ยิ่งมากขึ้น ในขณะนี้เป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าเรายังขาดกลไกที่เหมาะสมในการปรับตัวดังกล่าว ผลสะท้อนที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งในขณะนี้ก็คือ เราต้องประสบกับการขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ทางด้าน ในขณะที่ผู้ที่มีความรู้บางส่วนของเราเริ่มต้องประสบกับภาวะการหางานทำยากมากขึ้นทุกที ผมเชื่อว่า ภาวะเช่นนี้จะลดน้อยลงได้ถ้าเรามีกลไกในการปรับระบบการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการอย่างสม่ำเสมอ ผมจึงมีความยินดีที่ได้ทราบว่า การประชุมครั้งนี้จะได้มีการพูดถึงเรื่องเหล่านี้ในเชิงปฏิบัติ อย่่างไรก็ดี ผมทราบว่าเรื่องที่สำคัญเช่นนี้เกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ จำนวนมาก การได้มาพบปะปรึกษากันอย่างพร้อมเพรียงกันเช่นในวันนี้ คงจะทำให้เราสามารถช่วยกันบรรเทาปัญหาในเรื่องการมีงานทำของผู้มีความรู้ที่อาจจะรุนแรงขึ้นในอนาคตได้อย่างทันต่อเวลา

ประโยชน์ของการมาประชุมร่วมกันระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้แรงงานนี้คงจะมีมากมายหลายอย่าง แต่อย่างหนึ่งที่ผมขอฝากไว้ก็คือ ถ้าเรายอมรับว่าสถาบันการศึกษาทุกแขนงและทุกระดับจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงการผลิตกำลังคนอย่างสม่ำเสมอ และทันต่อเหตุการณ์ เราก็คงเห็นพ้องกันได้ว่าการจัดให้มีระบบข้อมูลตลาดแรงงานซึ่งทุกฝ่ายจะยึดถือร่วมกันในการวางแผนการผลิตกำลังคนนี้เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ในส่วนของรัฐบาลการผลิตกำลังคนทั้งในและนอกสถาบันศึกษานั้นเป็นสิ่งที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนไม่น้อย ท่านทั้งหลายคงจะเห็นด้วยกับผมว่า เงินที่เราได้ใช้ไปเพื่อการผลิตบุคลากรเหล่านี้จำเป็นจะต้องใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมให้มากที่สุด วิธีการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวขึ้นได้นั้นจะต้องได้รับความร่วมมือ ไม่เฉพาะจากภาคราชการเท่านั้น แต่ภาคเอกชนก็สามารถมีบทบาทได้อย่างมากในการช่วยชี้นำความต้องการของตลาดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสูญเปล่าขึ้นในการใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ผมหวังว่าหลังจากการประชุมครั้งนี้แล้ว ความร่วมมือกันในเรื่องนี้จะเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และมีความต่อเนื่องถาวรต่อไป

เรื่องต่าง ๆ ที่ผมได้พูดไปแล้วนี้ล้วนแต่เป็นประเด็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศของเรา ผมทราบดีว่าเราคง

จะแก้ไขปัญหาทั้งหมดนี้ไม่ได้ด้วยระยะเวลาอันสั้น อย่างไรก็ตามก็ดีผมและรัฐบาลขอยืนยันในเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะให้ความเอาใจใส่กับปัญหาเหล่านี้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง ผมมั่นใจว่าเราจะสามารถทำงานสำคัญเหล่านี้ได้ผลดีขึ้นมากถ้าได้รับความร่วมมือจากท่านทั้งหลายที่มาร่วมกันอยู่ในที่นี้ ยิ่งพวกเราร่วมมือกันมากเท่าไร พลังที่จะใช้ในการแก้ปัญหาที่ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ในโอกาสที่ผมได้มาร่วมประชุม ณ สถานที่นี้เมื่อเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ผมได้ประกาศให้ทราบทั่วกันแล้วว่า รัฐบาลจะจัดให้มีแผนเฉพาะในเรื่องการมีงานทำขึ้นเป็นพิเศษ แผนดังกล่าวจะต้องเป็นแผนที่ดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง และจะต้องเป็นแผนที่กำหนดขึ้นอย่างรอบคอบ มีผลในทางปฏิบัติ และมีการประสานซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดพลัง เมื่อได้ทราบจากเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจว่า การประชุมครั้งนี้เป็นก้าวสำคัญในการทำความเข้าใจเพื่อก่อให้เกิดแผนปฏิบัติการตามที่ผมได้กำหนดนโยบายไว้ ผมจึงมีความยินดีที่จะมาร่วมกับพวกเราในวันนี้ด้วยตนเอง

ทั้งนี้เพื่อจะได้มีโอกาสเรียนให้ทราบทั่วกันว่า ท่านทั้งหลายต่างก็มีบทบาทในการช่วยให้งานต่าง ๆ ที่ผมและรัฐบาลได้ริเริ่มขึ้นดำเนินการต่อไปอย่างได้ผล เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักของชาติคือประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนส่วนใหญ่

สุดท้ายนี้ ผมใคร่ขอให้ท่านทั้งหลายได้ช่วยกันตระหนักถึงความจำเป็นในการร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อผลักดันให้งานสำคัญของชาติได้ก้าวหน้าไปตามทิศทางที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นแล้วเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ผมขอเปิดการประชุมครั้งสำคัญนี้ และขออวยพรให้การประชุมครั้งนี้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ทุกประการ

ขอบคุณ

คำปราศรัยในพิธีการเปิดประชุมเรื่องการพัฒนาชนบทและการมีงานทำ ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2526

ບຸນນໍ້າ



นโยบายการพัฒนาชนบท และนโยบายการสร้างงานในชนบท



รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
มีชัย ฤชุพันธ์

เพื่อนข้าราชการที่เคารพ

ผมมีความยินดีและรู้สึกมีเกียรติเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาพูดกับท่านทั้งหลายที่ได้เป็นนักบริหารระดับสูง ผมนึกว่าคงเป็นโอกาสที่หาได้ยากยิ่งที่จะให้มาพูดต่อหน้าท่าน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการต่าง ๆ และเป็นผู้ซึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศชาติที่มาจากกระทรวงที่สำคัญ ผมเชื่อว่านโยบายใด ๆ ของรัฐบาลจะไม่มีทางสำเร็จได้เลย ถ้าขาดความร่วมมือร่วมใจที่แท้จริงจากท่านทั้งหลายที่มานั่งอยู่ ณ ที่นี้ เพราะท่านเป็นตัวจักรกลที่สำคัญอย่างท่านนายกได้กล่าวไว้เมื่อตอนเช้านี้ เรื่องที่ผมจะมา

พูดคุยกับท่านในวันนี้มี 2 เรื่องด้วยกัน เรื่องแรก เป็นเรื่องใหม่คือ การประสานแผนจังหวัดกับแผนกระทรวง ว่าที่จริงแล้วไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่นักกับท่านทั้งหลาย เพราะโดยความจริงแล้วแนวความคิดในการจัดให้มีการประสานการทำงานกันนั้นเป็นแนวความคิดที่ได้มาจากพวกท่านทั้งหลายนั่นเอง ที่พูดกัน ณ ที่ต่าง ๆ ทั้งในที่สาธารณะและเป็นการส่วนตัว ไม่ใช่เป็นความคิดของใครคนใดคนหนึ่งที่จะมาจัดเป็นระบบอย่างนี้ขึ้นเป็นความคิดที่รวมกลุ่มมาจากพวกท่านทั้งหลายเพียงแต่ได้นำมารวบรวมเป็นหมวดเป็นหมู่ เพื่อที่จะสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีหลักเกณฑ์และพร้อมใจกันร่วมมือกันทำตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดกันไว้ นั้น สำหรับเรื่องที่สองนั้น อาจเป็นเรื่องเก่าสำหรับท่านที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้ทำงานนี้กันมาตลอดนับตั้งแต่เริ่มต้นของรัฐบาลนี้ แต่เมื่อมีโอกาสที่จะต้องมาพบหน้ากัน พร้อมหน้าพร้อมตาอย่างนี้ขอถือโอกาสชี้แจงเพื่อขอความร่วมมือร่วมใจจากท่านอีกสักครั้ง เรื่องที่ว่าก็คือนโยบายการสร้างงานในชนบท

ครับ สำหรับเรื่องแรกเกี่ยวกับการประสานแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนของกระทรวงนั้น จากคำแถลงของท่านนายกรัฐมนตรีเมื่อเช้านี้ คงจะพอสรุปวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดให้มีการประสานแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนกระทรวงได้สามประการ **ประการที่หนึ่ง** เพื่อให้การพัฒนาชนบทมีเป้าหมายในเรื่องพื้นที่ในเรื่องกลุ่มคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลชนบทร่วมกันกำหนดเป้าหมายให้เป็นที่น่าพอใจ **ประการที่สอง** เพื่อให้การพัฒนาชนบทซึ่งทุกฝ่ายกำลังทำอยู่นั้นมีประสิทธิภาพในลักษณะของการประหยัดและเกิดพลังในการที่จะดำเนินการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่มีการซ้ำซ้อนกันอีกต่อไป และ **ประการที่สาม** เพื่อให้เจตจำนงในการพัฒนาชนบทบรรลุเป้าหมายแท้จริงภายในระยะเวลาที่จะกำหนดกันได้ ครับในการพัฒนาชนบทนั้นคงจะต้องยอมรับกัน

นะครับว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ว่าที่จริงก็ได้ทอดทิ้งได้ ทำกันมาอย่างต่อเนื่องและได้พยายามเอาใจใส่กันมาโดยตลอดได้ใช้จ่ายเงินจ่ายทองเป็นงบประมาณมากมายมหาศาล หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในกระทรวงหลักทั้ง 4 กระทรวง และหน่วยราชการในกระทรวงอื่น ๆ ได้พยายามกระจายกำลังคน กำลังทรัพย์ลงไปเพื่อที่จะพัฒนาชนบทตามแนวทางของตน ทุกหน่วยที่ลงไปทำต่างก็มีเจตนาดีในการพัฒนาชนบทเรื่องนี้คงไม่มีใครที่จะปฏิเสธได้แต่ในสิ่งที่ทำนั้นโครงการต่าง ๆ ที่เราไปทำตัวโครงการอาจจะดีเป็นประจักษ์อยู่ได้จนทุกวันนี้ แต่ชาวชนบทก็ยังไม่อยู่ในฐานะที่เราพอใจ เราก็ต้องย้อนกลับไปดูว่าที่เราทำมาแล้วนั้นเราทำในลักษณะอย่างไร เท่าที่เรามองย้อนดูคงจะพอสรุปได้ว่า สิ่งที่เราทำกันเราอาจจะอาศัยแต่เพียงเจตนาดีของแต่ละคนเริ่มแรกทีเดียวจากการสังเกตว่าเราทำกันอย่างไร ใน**ประการแรก**เราส่งคนไปดูงานเมืองนอกว่าที่จริงก็มากมายเกือบทุกประเทศ แต่ละคนก็ไปเห็นมาแล้วเห็นว่าเขาทำอะไรดี เราคิดว่าเราควรจะจะต้องทำและเราก็พยายามทำแต่ที่ทำกันไปนั้นก็ทำไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ค่อนข้างจะทำกันไปอย่างโดด ๆ ยกตัวอย่างง่าย ๆ นะครับ เราเห็นเด็กเล็ก ๆ น่าจะให้มีการพักผ่อนหย่อนใจที่ถูกที่ควรในเวลาที่เหมาะสมเราก็ไปจัดการอบรมส่งเสริมเพื่อที่จะให้เขารู้ถึงวิธีการพักผ่อนแต่เด็กเหล่านั้นเขาหัวขำ เสื้อผ้าไม่มีใส่ เวลาที่มีอยู่ถ้าไม่ได้เรียนหนังสือตามเกณฑ์บังคับเขาจะต้องไปช่วยพ่อแม่ทำมาหากิน และเขาจะเอาเวลาที่ไหนไปพักผ่อนตามเราอบรมไว้หรือแม่แต่เรื่องในส่วนที่เกี่ยวกับโภชนาการ วิวัฒนาการของเรื่องโภชนาการของคนที่อยู่ในเมืองนั้นดีขึ้นเป็นลำดับก็เป็นส่วนจริง เราก็มีจิตเมตตาอยากให้อคนที่อยู่ในชนบทเขามีวิวัฒนาการที่ดีด้วย เราก็จัดทำโครงการอบรมเรื่องคุณค่าของอาหารชี้แนะเรื่องโภชนาการว่าจะกินอะไรบ้างควรกินโปรตีนเท่าไร กินแป้งเท่าไรครับ แต่ชาวบ้านเขาไม่มีจะกินเพียงแต่ให้อิมท้องก็กระทั้งยาก แล้วเขาจะเอาความคิดที่โหมมาั่งดูว่าวันนี้เขาได้โปรตีนเท่าไร แป้งเท่าไร เป็นแคลอรีเท่าไรกรมประมงไปส่งเสริมในหมู่บ้าน ก. กระทรวงสาธารณสุขไปส่งเสริมเรื่องโภชนาการในหมู่บ้าน ข. ครับ คนที่อยู่ในหมู่บ้าน ก. มีปลากินแต่ไม่รู้กินอย่างไรเป็นประชนที่สูงสุด ทำอย่างไรจึงจะให้ปลานั้นมีคุณค่าในทางโภชนาการที่ถูก ส่วนในหมู่บ้าน ข. รู้ว่าทำอย่างไรจึงจะให้ปลามีคุณค่ามากที่สุด แต่ไม่มีปลาจะกิน ลักษณะเป็นอย่างนี้มาโดยตลอด

ประการที่ 2 ลักษณะที่เราไปทำการพัฒนาขึ้นมาหน่วยงานหลายหน่วยที่ทำงานตามอำนาจหน้าที่ของตัวเองแต่เมื่อไปเห็นความยากไร้ของราษฎร เห็นว่าตัวมีเครื่องมือเครื่องมือเพียงพอที่จะสามารถช่วยเหลือได้ก็ไปช่วย เมื่อช่วย ๆ ไปแล้วก็เกิดมีความรู้สึกว่าการนี้ น่าจะดีก็ขยายโครงการไป ในที่สุดแต่ละหน่วยก็จะมึงานที่ทำซ้อนกันมากขึ้นเป็นลำดับ ยกตัวอย่างกรมทรัพยากรธรณีไปชุดเจาะทดสอบดูหาแหล่งทรัพยากรเครื่องมือในการชุดเจาะนั้นสามารถเจาะน้ำบาดาลได้ด้วย ก็เจาะให้ชาวบ้านในที่สุดก็ทำโครงการเจาะชุดน้ำบาดาลในหลายหน่วยงาน ครับจะมีลักษณะอย่างนี้ในอีกลักษณะหนึ่งที่ทำกันคือเมื่อหน่วยงานหนึ่งไปทำแล้ว เกิดความรู้สึกว่าตัวไปทำนั้นยังไม่ครบถ้วนยังไม่สมบูรณ์ จะรอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ไปทำก็ไม่ทันการณ์เพราะงบประมาณที่ตั้งนั้นตั้งคนละแห่งด้วยวัตถุประสงค์คนละอย่างไม่สามารถรอได้ หน่วยงานนั้นก็ต้องขยายขอบข่ายหรือโครงการของตัวเองให้ครอบคลุมผลงานที่ไปทำนั้นเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในตัว ในตัวอย่างเช่น รพช. ไปทำถนนทำไปทำมากก็เกิดความรู้สึกว่าถ้าไม่พัฒนาคนด้วยคนในหมู่บ้านหรือในตำบลที่ตัวไปทำนั้นก็ไม่ว่าจะหาประโยชน์จากถนนที่ไปนั้นให้คุ้มค่าก็ต้องขยายโครงการพัฒนาคนในขณะที่กรมการพัฒนาชุมชนไปพัฒนาคน พัฒนาไปพัฒนามาก็รู้สึกว่าจะไม่สร้างวัตถุให้ด้วยจะไม่สมบูรณ์ ในที่สุดก็ต่างคนต่างทำ ลักษณะอย่างนั้นมันเกิดมากี่ค่อนข้างจะนานและเราก็พูดกันอยู่ค่อนข้างจะกว้างงานมันซ้อนกันและการซ้ำซ้อนของงานนั้นทำให้เปลืองเงินเปลืองคน เพราะจะต้องใช้คน แทนที่จะใช้คนเดียวได้ก็ต้องใช้หลาย ๆ คน แม้กระทั่งเรื่องแผนเองก็ตาม เราก็เคยมีความคิดกันเหมือนกันว่าถ้าต่างคนต่างคิดไปปีต่อปีหรือวันต่อวันคงจะทำให้งานพัฒนาชนบทเดินกันไปไม่ได้ เราก็จัดให้มีการทำแผนขึ้น กรมพัฒนาชุมชนดูแลพัฒนาการทั่วราชอาณาจักรก็สั่งให้พัฒนากรไปจัดการทำแผนของตำบล กรมการปกครองดูแลอำเภอก็สั่งให้ทำแผนอำเภอ กระทรวงมหาดไทยดูแลจังหวัด ก็สั่งให้จังหวัดทำแผนจังหวัดครับ ก็ทำกันอยู่แค่นั้นเข้ามาแล้วแผนของตำบล กรมพัฒนาชุมชนอาจดูแลอยู่บ้าง แต่ที่อื่นเขาไม่รับรู้ แผนของอำเภอ กรมการปกครองอาจยอมรับบ้างแต่ที่อื่นเขาไม่รับรู้ แผนของจังหวัดก็เช่นกัน กรมในส่วนกลางก็ยังทำอะไรตามตัวคิดว่าดี ส่วนแผนของจังหวัดนั้นเข้ามาในกระทรวงกระทรวงก็รับรู้บ้างในที่สุดแผนเหล่านั้นคนที่ทำก็

เสียกำลังใจเพราะทำมาแล้วไม่มีใครยอมรับ ขอต่างใครก็ได้ไม่ได้แผนนั้นก็เลิกกันไปโดยที่สุด แม้ไม่เลิกเราก็เก็บเอาไว้เป็นที่ระลึกเท่านั้น

ผลของการพัฒนาในลักษณะอย่างที่ว่ามันก่อให้เกิดอะไรขึ้นมา สิ่งที่เกิดขึ้นมาใน**ประการแรก**ก็คือ ความซ้ำซ้อนของงานที่มีค่อนข้างจะมาก การใช้จ่ายเงินใช้จ่ายทองก็ค่อนข้างจะไม่ประหยัด **ประการที่ 2** ลักษณะของการพัฒนาชนบทก็เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างพายหลังก็ไม่เกิด **ประการที่ 3** คนที่จะตัดสินใจว่าจะทำอะไรที่ไหนเมื่อไหร่ในชนบทนั้น มักจะเป็นคนที่อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งไม่ค่อยรู้ปัญหาที่แท้จริงของคนในชนบท คนที่รู้ปัญหาที่แท้จริง ต้องปากหน้าผะขี้หนำอยู่กับราษฎร คือคนที่อยู่ในภูมิภาคไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้ว่าควรจะทำอะไรที่ไหนเมื่อไหร่ เพราะเขาตัดสินใจมาแล้วในส่วนกลาง แม้กระทั่งเขาตัดสินใจไปแล้วนั้นเองในบางกรณีทางจังหวัดอาจรับรู้ว่าเขาทำอ้ายนั้นที่นั่นแต่ถึงเวลาจริง ๆ เขาเปลี่ยนเสียเมื่อไหร่ก็ไม่รู้ ก็ไม่มีปัญหาจะไปได้แย้งเขา ลักษณะก็เป็นอย่างที่ท่านนายกกล่าวคือ โครงการที่จะทำในชนบท มือใครยาวสาวได้สาวเอา สุดแต่ว่ากรมในส่วนกลางใครถูกมือบังคับ หรือกรมในส่วนกลาง favour ที่ไหนเป็นหลัก สิ่งที่ทำนั้นจึงไม่สอดคล้องกับปัญหาความเร่งด่วนที่มีอยู่ในพื้นที่ ในที่หนึ่งมีความเดือดร้อนหลายเรื่อง แต่เรื่องที่สำคัญที่สุด สมมุติว่าเป็นเรื่องน้ำ แต่น้ำอาจไม่ไปที่นั่นแต่ไปที่อื่น สิ่งที่ทำที่นั่นอาจเป็นความต้องการอันดับสุดท้าย **ประการที่ 4** โครงการที่ดี แผนงานที่ดี ถ้าบังเอิญจะมีที่ทำกันนั้น เราไม่สามารถจะบอกได้เลยจนทุกวันนี้ว่ามันแก้ปัญหาในเรื่องการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรได้หรือไม่ เพราะโครงการแต่ละโครงการก็ทำกันไปโดด ๆ ปัญหาที่คิดว่ามีและจัดทำโครงการนั้นขึ้นอาจเป็นปัญหาปลายเหตุก็ได้ เช่น เรารู้ว่าราษฎรขาดน้ำ เราเอาแท่งน้ำไปให้ครบแก้ปัญหารองน้ำกินน้ำใช้ แต่มันไม่ใช่แก้ปัญหาที่ต้นเหตุเพราะปัญหามันไม่ใช่ลงไปสู่ที่พื้นที่เกิดปัญหานั้น และผลจากการกระทำอย่างนั้นเราจึงไม่มีทางรู้ว่าเป้าหมายที่เรายกขึ้นมาพูดว่าเราจะยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้อยู่ดีกินดีได้นั้นจะสามารถสัมฤทธิ์ผลกันได้เมื่อไหร่หรือที่ทำมาแล้วนั้นยกขึ้นมาได้เท่าไร เพราะในที่สุดจะหาคนที่รู้ดีกว่าว่าโครงการทั้งประเทศนั้นมีอะไรอยู่ที่ไหน โดยผลจากอันนี้แม้เราจะได้พัฒนาขึ้นมาตั้งนานใช้เงินใช้ทองกันไปเป็นอันมาก จำนวนราษฎร

ที่ยากจนคนแค่นั้นจึงยังคงมีจำนวน 10 ล้านกว่าคนเท่าเดิม อาจจะมากด้วยซ้ำไป ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น

ครบนั้นคือสิ่งที่เราทำกันมาในอดีต สิ่งที่เราผมกราบเรียนนั้นแม้ว่าอาจจะมียุทธหลายท่านคัดค้านอยู่ในใจว่าไม่จริง แต่ผมเชื่อว่าความผิดพลาดจากข้อเท็จจริงที่ได้สรุปมาแล้วนั้น ถึงจะมีอยู่บ้างก็คงไม่มากนัก เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายเรื่องพัฒนาชนบทว่าจะต้องยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้สูงขึ้นให้ได้ จากไม่พออยู่พอกินก็ต้องให้มีถึงระดับอย่างน้อยพออยู่พอกิน คนที่พออยู่พอกินอยู่แล้วก็ต้องเลื่อนระดับขึ้นไปและเมื่อมองเห็นปัญหาว่าสิ่งที่ทำกันมานั้นไม่เกิดผลเพราะเรามีเจตนาดีต่างคนต่างทำเข้าไป แต่คิดว่าสิ่งที่น่าจะต้องทำในเมืองต้น ก็คือการแก้ปัญหาเหล่านั้นให้หมดไปให้ได้ในที่สุด การที่จะแก้ปัญหาได้ต้องวางรากฐาน วางระบบในการพัฒนาชนบทขึ้นมาให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เห็นดีเห็นชอบด้วยกันทุกฝ่ายแต่ละระบบที่เกิดขึ้นใหม่ อาจจะลดอำนาจของบางหน่วยบางคน ไปเพิ่มอำนาจของบางหน่วยบางคน แต่ผมเชื่อว่าถ้ามันเป็นระบบที่ดีและจะส่งผลในการพัฒนาชนบทให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ท่านที่ถูกลดอำนาจลงไปหรือถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดนั้นก็คงจะไม่ติติงหรือคัดค้านเพราะสิ่งที่เรากำลังทำอยู่นั้นเราทำเพื่อผลส่วนรวมมากกว่าเพื่อผลส่วนตัว ซึ่งผมเชื่อว่าคงไม่มีใครคิดในแง่อย่างนั้น ครบเมื่อเราคิดว่าเราจะต้องวางรากฐานรัฐบาลจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ขึ้น ตามระเบียบนั้นได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า กชช. โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ครบ กชช. นั้นเป็นที่รวมของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง กรมที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการที่มีความรู้ที่สนใจในเรื่องการพัฒนาชนบทเพื่อที่จะได้มานั่งปรึกษาหารือกันว่าจะระบบหรือรากฐานที่แท้จริงที่ควรจะนำมาใช้ในการพัฒนาชนบทนั้นควรเป็นอย่างไร

จากการปรึกษาหารือกันมาหลายครั้ง เราก็เห็นว่าการพัฒนาชนบทจะบรรลุจุดประสงค์ภายในระยะเวลาที่แน่นอนได้นั้นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 อย่าง อย่างที่ 1 ก็คือจะต้องมีแผน องค์ประกอบที่ 2 ก็คือ แผนนั้นจะต้องประสานกัน และองค์ประกอบที่ 3 ทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามแผน ครบ นักวิชาการทั้งหลายและนักปฏิบัติ เขาก็สรุปว่าแผนที่จะนำไปสู่ความสำเร็จซึ่งเป็น

องค์ประกอบที่หนึ่งนั้นจะต้องมีคุณลักษณะ 4 ประการ จึงจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จได้คุณลักษณะ **ประการที่ 1** ของแผนนั้นก็คือจะต้องแก้ปัญหาของราษฎรที่อยู่ที่ได้อย่างตรงจุดและเป็นปัญหาที่รับรู้มาจากราษฎร **ประการที่ 2** แผนที่ทำขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับขีดความสามารถในด้านกำลังคนและกำลังเงินและนโยบายเฉพาะของกระทรวงและกรมที่รับผิดชอบเพราะถ้าเราไม่รับรู้ถึงนโยบายเฉพาะของกรมและกระทรวงที่เกี่ยวข้องกันแล้ว ถึงแม้ว่าแผนนั้นจะเป็นแผนที่สามารถแก้ปัญหาได้ แต่ถ้ากรมไม่สามารถตอบสนองได้แผนนั้นก็จะถูกละเลย ถึงแม้ว่าจะไม่ด้วยความตั้งใจแต่ก็ด้วยความจำเป็น **ประการที่ 3** แผนนั้นจะต้องสอดคล้องกับนโยบายทั่วไปของประเทศซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้เกิดความสอดคล้องในเรื่องการพัฒนาและการเตรียมกำลังคนและกำลังเงินให้สามารถดำเนินการตามแผนนั้นได้ และ **ประการที่ 4** เมื่อมีแผนครบถ้วนสามอย่างนั้นแล้วจะต้องมีการปฏิบัติกันตามแผนนั้นจริงจัง โดยมีองค์กรที่ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องยึดแผนนั้นเป็นหลัก ในด้านการปฏิบัติการ ในด้านการอนุมัติกำลังคนในด้านการอนุมัติกำลังเงิน ซึ่งในเรื่องนี้หน้าที่จริงก็เป็นองค์ประกอบอันที่สามของการพัฒนาชนบทที่กระผมได้เรียนเมื่อสักครู่นี้ ครั้นในส่วนที่ว่า จะปฏิบัติกันตามแผนอย่างจริงจังอย่างไรนั้น ท่านผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้ขึ้นมาพูดในโอกาสต่อไป

ครั้นลักษณะของแผน 4 อย่างที่ว่าจะทำให้เกิดผลสำเร็จได้ประการที่ 1 ที่ว่าจะต้องแก้ปัญหาให้ตรงจุดเราก็มานึกกันว่าใครละที่จะรู้ปัญหาได้ดีที่สุด คนที่จะรู้ปัญหาดีที่สุดและเป็นปัญหาพื้นฐานลักษณะความเดือดเนื้อร้อนใจของเขานั้นก็คือตัวของราษฎรเอง เพราะฉะนั้นในการวางแผนนั้นเราจะทอดทิ้งองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุดนั้นไม่ได้จะต้องก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างภาคของรัฐบาลกับภาคของราษฎร องค์กรที่ว่านั้นก็คือสภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยซึ่งได้สร้างกันมานานและได้ปลูกปล้ำให้มีประสิทธิภาพขึ้นมาเป็นลำดับนั้น เราจะต้องอาศัยเพื่อที่จะให้เกิดความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกันและในขณะเดียวกันก็จะสามารถรู้ปัญหาที่แท้จริงของเขาได้ด้วย ลักษณะของการที่จะให้รู้ปัญหาที่แท้จริง การทำแผนจึงจะต้องเป็นแผนที่เริ่มต้นมาจากจุดนั้นโดยมีหน่วยราชการหรือคนของเราเป็นคนลงไปให้คำแนะนำ ชี้แนะ

และคอยควบคุมดูแลก็คือระดับอำเภอ อำเภอจะเป็นคนที่คอยดูแลว่า ความต้องการหรือปัญหาที่เกิดขึ้นที่ตำบลเขาเสนอมานั้น มันสามารถที่จะรวมเป็นปัญหาเดียวกับตำบลอื่นได้หรือไม่ เป็นปัญหาที่สามารถที่จะแยกแยะเพื่อที่จะแก้ปัญหา แก้ไขจัดทำแผนงานที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นเป็นส่วนรวมได้หรือไม่และในที่สุดเมื่อจัดทำเป็นแผนอำเภอขึ้น แผนอำเภอนั้นก็ต้องส่งมาจังหวัดเพื่อที่จะทำเป็นแผนรวมของจังหวัดต่อไป

ครั้นนั้นก็ก็เป็นแผนที่มาจากข้างล่าง ส่วนข้างบนนั้นกระทรวงต่าง ๆ ต่างก็มีโครงการต่อเนื่องมีกรอบนโยบายในการที่จะพัฒนา มีขีดความสามารถว่าตนจะทำอะไรได้แค่ไหน แต่ถ้ากระทรวงเก็บเอาไว้เฉย ๆ ก็จะไม่มีการรู้หรือกรมเก็บไว้เฉย ๆ ก็จะไม่มีการรู้ แม้กระทั่งกระทรวงของตนเองก็จะมีไม่รู้ เพราะฉะนั้นกระทรวงที่จะต้องเป็นคนกำหนดกรอบนโยบายของตนเองขึ้น ปัญหาอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะให้กระทรวงแต่ละกระทรวงนั้นกำหนดกรอบของตัวเอง หรือกำหนดแผนของตัวเองให้สอดคล้องกันกับทุกกระทรวง และทำอย่างไรจึงจะให้จังหวัดที่จะต้องไปเผชิญหน้ากับราษฎรถึงความในใจ รู้ถึงกรอบกระทรวงเพื่อที่จะได้จัดทำแผนของตัวเองให้สอดคล้องต้องกัน และสามารถได้รับการสนับสนุนอย่างครบถ้วน ครอบคลุมการแก้ปัญหาตรงนี้จึงมาถึงองค์ประกอบข้อที่สองคือการประสานแผน ในการประสานแผนนั้นคงจะไม่มีใครสามารถประสานได้ดีที่สุดเท่ากับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แต่การที่จะให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการประสานกันเอง อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ อาจเกิดปัญหาโดยไม่รู้จะเริ่มต้นกันอย่างไร ใครเป็นคนดำเนินการให้ ครั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานกลาง คือ สภาพัฒนาฯ ที่จะต้องก้าวเข้ามาที่จะช่วย ขอได้โปรดทำความเข้าใจนะ ครั้นว่าสภาพัฒนาฯ ไม่ใช่เป็นตัวที่จะเป็นคนบงการ สภาพัฒนาเป็นแต่เพียงองค์กรหรือบุคคลที่จะช่วยก่อให้เกิดการประสานตามความประสงค์ของกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรง ครั้นและเพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์การประสานที่แน่นอน คณะกรรมการ กษช. จึงได้วางระเบียบ ออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนฯ ขึ้น มิใช่เกิดขึ้นจากความคิดโดยอิสระของสภาพัฒนาฯ หรือความคิดอิสระของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นความคิดเห็นรวมกันของทั้ง 4 กระทรวง เราน่าจะต้องทำกันอย่างนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ว่านั้น จะเห็นว่าเราจำกัดอยู่แต่

เฉพาะ 4 กระทรวงที่มีงานส่วนใหญ่ลงไปสู่พื้นที่ คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ความจริงแล้วการประสานแผนที่จะมีต่อไป หรือในแนวความคิดที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องประสานกันทุกกระทรวงที่ใครไปทำงานในพื้นที่จะต้องเป็นเรื่องที่จังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดรับรู้และเขาจะเป็นคนบอกว่าจะทำอะไรที่ไหนเมื่อไร แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่เราไม่สามารถทำทั้ง 14 กระทรวงได้ก็จำกัดเฉพาะกระทรวงที่อยู่ในพื้นที่เป็นหลักนั้นก่อน และกระทรวงทั้ง 4 นี้ จะต้องเป็น Pioneer ในเรื่องของการกำหนดวิธีการ รวมทั้งการแก้ไขข้อบกพร่องที่จะต้องมีขึ้นแน่นอน ถ้ามีอุปสรรคก็จะต้องมีเช่นกัน ต้องค่อย ๆ แก้กันไป ผมขอประธานกรรมาธิการเรียนว่าเรื่องนี้ถึงแม้ว่าจะเป็นการนโยบายของรัฐบาลนี้ แต่นโยบายรัฐบาลนี้ก็ยังมีหลักใหญ่ที่จะต้องพัฒนาชนบทขึ้นให้ได้ การวางระบบเป็นความริเริ่มและสนับสนุนที่จะให้เกิดมีขึ้นของรัฐบาล แต่ถ้าจะมองในแง่ของการเมืองก็อาจจะยอมรับได้เพราะว่ารัฐบาลจะทำอะไรก็เป็นเรื่องของการเมืองทั้งสิ้น แต่สิ่งที่ได้วางระบบเป็นรากฐานนี้ เป็นของงานทำนุทั้งหลายซึ่งงานจะต้องดำเนินการต่อไป จะต้องค่อยแก้ไขกับอุปสรรคที่มีขึ้นรับช่วงกันต่อไป ไม่ว่าจะรัฐบาลไหนจะเข้ามาครบในระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนนั้น ได้กำหนด หรือมีความคิด กำหนดขึ้นตามความคิดเห็นว่ามันน่าจะเป็นขั้นเป็นตอน อย่างที่ผมจะกราบเรียนนี้ ในเบื้องต้นเราเห็นว่าการประสานแผนนั้นจะต้องมีจุดประสานและ โดยที่จุดที่ประสานนั้นจะต้องมีสองครั้ง คือประสานระหว่างกระทรวงต่อกระทรวงกับประสานระหว่างกระทรวงกับจังหวัด ในจุดที่ 1 ระหว่างกระทรวงต่อกระทรวงนั้นคิดเห็นสอดคล้องต้องกันว่า จุดที่นำมีคนประสานให้ได้ดีน่าจะเป็นองค์กรกลางซึ่งได้แก่สภาพัฒนาซึ่งจะได้คอยรวบรวมกรอบและนำมาปรึกษาหารือกันในระหว่าง 4 กระทรวง เพื่อที่จะได้กำหนดกรอบมิให้ซ้ำซ้อนกัน เราได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทขึ้น ความจริงก็ได้เป็นหน่วยงานใหญ่โตอะไรเป็นแต่เพียงสภาได้เอื้ออำนวยในการจัดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านนี้ให้มาช่วยทำงาน หลักใหญ่จะต้องอยู่ที่ 4 กระทรวงจะเห็นว่าศูนย์ฯ ช่วยทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้เท่านั้น

จุดที่สองระหว่างกระทรวงถึงจังหวัดเราคิดว่าจุดที่

ดีที่สุดน่าจะเป็นที่จังหวัดเพราะเมื่อจังหวัดรับปัญหาปรับแผนมาจากตำบล อำเภอ และมาทำแผนกันที่นั่น ส่วนกระทรวงก็จะส่งลงไปให้จังหวัดรับปฏิบัติต่อ การประสานจึงจะต้องอยู่ที่จังหวัด เราก็กำหนดจุดประสานของส่วนนี้ไว้ที่จังหวัด ครบ ในการประสานนั้นก็จำเป็นจะต้องมีคนดูแลและประสานงานให้ เรามีจุดประสานแล้วเราก็ต้องมีองค์กรเป็นจุดประสานช่วยให้การประสานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงและทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนนั้นแล้วจึงได้สร้างองค์กรขึ้นมา 2 แห่ง สำหรับองค์กรในส่วนกลางคือ **คณะกรรมการประสานแผนระดับชาติ และระดับส่วนภูมิภาค** องค์กรนี้จะต้องเป็นผู้คอยดูแลแผนของทั้ง 4 กระทรวง และดูแลให้ทั้ง 4 กระทรวงได้รับเงินรับทองไปตามแผนที่กำหนดไว้และดูแลให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามแผน องค์กรที่ 2 เมื่อเราเอาจุดประสานไปอยู่ที่จังหวัดเราก็ต้องมีองค์กรให้เป็นผู้ทำงาน องค์กรที่เราสร้างขึ้นนี้ความจริงก็เป็นองค์กรที่จะลงไปเป็นลำดับ แต่เพื่อให้เกิดการประสานที่แท้จริงมีความรับผิดชอบอย่างแน่นอน เราจึงจัดให้มีคณะผู้แทนของกระทรวงทั้ง 4 กระทรวง ๆ ละ 1 คนอยู่ในแต่ละจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเดียวกันและอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ และประสานกับแผนพัฒนาจังหวัด

ครบขั้นตอนนั้นก็เป็นการสร้างองค์กรและเราก็มาดูถึงขั้นตอน ขั้นตอนในการเริ่มประสานแผนนั้นขอเริ่มดูในส่วนกลางก่อนเมื่อเริ่มต้นนั้นว่าที่จริงเราก็ทำไปแล้ว แต่ผมขออนุญาตนำมาเล่ากันฟังเพื่อความเข้าใจกัน คณะอนุกรรมการประสานแผนได้ร่วมกับ 4 กระทรวงที่จะกำหนดนโยบายในการพัฒนาชนบท ชื่อแผนงานและโครงการที่จะประสานแผนกำหนดแนวทางของการวางแผนเพื่อให้ตกลงกันเป็นที่แน่นอนอย่างไรแล้วจะได้เสนอ กชช. ให้ความเห็นชอบ และถือเป็นการมอบนโยบายของกระทรวงส่งให้จังหวัดในการประกอบพิจารณาแผนของจังหวัด เมื่อเริ่มต้นทำนั้นก็มีปัญหาอยู่บ้างในเรื่องความไม่เข้าใจและเมื่อทำไปแล้วส่งให้จังหวัดแล้วก็อาจมีปัญหาแต่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่อุปสรรคที่จะทำให้เราเดินหน้าต่อไปปัญหามีที่ไหนก็จะตามไปแก้กันที่นั่น ในระดับจังหวัดแก้ไม่ได้ก็ต้องส่งมาให้กระทรวงแก้ กระทรวงแก้ไม่ได้ก็ต้องให้รัฐบาลแก้ ก็ต้องแก้กันมาตามลำดับในการดำเนินการทำกรอบนโยบาย เราคิดว่าสิ่งที่น่าจะเป็นก็คือกรมจะต้องเป็น

คนทำก่อน เมื่อทำแล้วก็ต้องส่งมาให้กระทรวงดูว่าสิ่งที่กรมทำนั้นถูกต้องตามนโยบายเฉพาะของกระทรวงหรือไม่ เมื่อกระทรวงยอมรับก็ส่งมาให้คณะอนุกรรมการประสานแผนดูก็จะให้ดูพร้อมกับกระทรวงอื่น ๆ สิ่งที่เกี่ยวข้องก็จะได้พูดจากันเสีย ครบนี้ก็เป็นเพียงความคิดและเป้าหมาย แน่ละในปีแรกนี้เราคงจะทำได้ถึงขนาดนั้นและเวลาที่จำกัด ความเข้าใจก็ยิ่งยากที่จะให้สอดคล้องต้องกันได้ แต่แนวทางเราก็ได้เดินไปตามที่ต้องการอยู่แล้ว

ครบโดยวิธีนี้นอกจากจะก่อให้เกิดการประสานแผนแล้วมันจะเกิดผลอีกอย่างในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมันน่าจะเกิดมานานแล้ว แต่มันยังไม่เกิดผลที่ว่าก็คือว่ากระทรวงสามารถดูแลการทำงานของกรมในสังกัดของตัวเองได้ แต่เดิมนั้นเมื่อเวลาจัดทำงานประมาณ กรมจะทำงานประมาณส่งสำนักงบประมาณ กระทรวงจะไม่รู้หรือกระทรวงซึ่งอยู่ในฐานะศูนย์บัญชาการของกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงจะไม่ค่อยรู้หรือกว่ากรมเขาทำที่ไหนเมื่อไหร่ ทำอย่างไร แต่โดยวิธีนี้กระทรวงจะรู้ สำนักงานปลัดกระทรวงจะรู้และจะให้อำนาจว่าสิ่งที่กรมไปกระทำนั้นควรหรือไม่ ถูกต้องตามนโยบายกระทรวง รัฐมนตรีกระทรวงนั้น หรือไม่ ครบแต่สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้ดีขึ้นอยู่กับกระทรวงว่าจะใช้ประโยชน์จากสิ่งนี้อย่างไรหรือไม่ ถ้าปลัดกระทรวงดูแลในเรื่องนโยบายควบคุมการปฏิบัติงานของกรมให้เป็นไปตามกรอบนโยบายที่กำหนดไว้แล้วก็จะได้ประโยชน์จากการควบคุมนี้ แต่ถ้ากระทรวงยังยึดมั่นอยู่แต่ในเรื่องควบคุมบุคลากรดูแลในเรื่องการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายตัวบุคคล ดังนั้นกระทรวงนั้นมันก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากการนี้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามผมเชื่อว่าในระบบนี้คนที่จะได้รับแน่ ๆ ก็คือคนที่กำหนดนโยบายของกระทรวงก็รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นจะสามารถบอกได้ว่าแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงนั้นเป็นไปตามนโยบายที่รับมอบหมายจากรัฐบาล รวมทั้งตลอดที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และอยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ก่อนที่จะทำตัวเลขงบประมาณเสนอรัฐสภา

ครบเมื่อทำมาถึงขั้นกำหนดกรอบนโยบายเสร็จแล้ว และ กชช. ให้ความเห็นชอบ กระทรวงก็จะส่งกรอบนั้นไปให้จังหวัด เมื่อไปถึงจังหวัด จังหวัดจะมีของ 2 สิ่งอยู่ในมือ อย่างหนึ่งคือความต้องการและแผนขึ้นมาจากระดับอำเภอ อีกอย่างหนึ่งคือกรอบและนโยบายของกระทรวง ครบถึงตอนนีจังหวัดก็จะไปทำแผน โดยอาศัยแผนที่ขึ้นมา

จากตำบลและอำเภอบวกกับกรอบและนโยบายที่ส่งมาจากกระทรวงแล้วก็สามารถจะจัดทำแผนนั้นให้ตรงกับสภาพความต้องการของราษฎร และขณะเดียวกันอยู่ในภาวะวิสัยที่กระทรวงจะตอบสนองได้ จังหวัดจะกำหนดพื้นที่ว่าในการทำตามกรอบของกระทรวงนั้น ทำที่ไหนและควรทำเมื่อไหร่การทำเมื่อไหร่เป็นเรื่องสำคัญเพราะมันจะช่วยประหยัดและสามารถแบ่งเบาภาระของจังหวัดได้ ยกตัวอย่างง่าย ๆ หน่วยงาน 10 หน่วยงานมีโครงการจะอบรมราษฎรต่างก็จะไปอบรมเมื่อไหร่แล้วแต่ความสะดวกของตัวจังหวัดจะเป็นภาระอย่างมากในเรื่องการอบรมดูแลนั้น ถ้าจังหวัดสามารถทำหมวดหมู่ให้มีการอบรมพร้อม ๆ กัน กรมก็จะประหยัดงบประมาณ จังหวัดก็จะลดความยุ่งยากและงบประมาณในเรื่องการดูแลคนเหล่านั้นได้ด้วยและทุกอย่างก็จะไปทำตามเป้าหมายและพร้อมกันในเวลาเดียวกันและอยู่ในภาวะวิสัยที่จังหวัดจะรับได้โดยวิธีนี้เราเชื่อว่าแม้ว่ายังไม่ตอบสนองแผนของจังหวัดที่จังหวัดคิดอยากจะทำเพื่อแก้ปัญหาของราษฎร แต่ส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่ก็อาจจะตอบสนองได้

ประการสำคัญจังหวัดจะรู้ตั้งแต่เริ่มต้นว่างประมาณของใครจะไปทำอะไรที่ไหนตั้งแต่เริ่มปีงบประมาณ สามารถเตรียมโครงการ เตรียมงานเพื่อจะรับมือและเงินที่ส่งลงไปได้แทนที่จะเป็นอยู่ในปัจจุบัน ผมเชื่อว่าจนปานนี้จังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่รู้ว่ากรมจะไปทำอะไรที่ไหนเมื่อไหร่ แต่ต่อไปเราจะต้องทำให้จังหวัดรู้ล่วงหน้าเหล่านั้นให้ได้ ครบแนละสิ่งที่พูดมาทั้งหมดนี้นะครบ มันคงจะมีอุปสรรคข้อขัดข้อง อุปสรรคและข้อขัดข้องนั้นไม่มีใครจะแก้ไขหรือชี้ให้ดีกว่าท่านทั้งหลายที่อยู่ ณ ที่นี้ ถ้าท่านยอมรับกันว่าวิธีการนี้เป็นวิธีการที่ดีก็ต้องขอความกรุณาให้ช่วยกันดูแลและว่ามันมีอุปสรรคและข้อขัดข้องที่ไหนก็พูดกันเสีย วันนี้นะนี่ก็ไม่ต้องออกเมื่อกลับไปทำงานแล้วพบก็ต้องนึกกลับมาพูดกันใหม่ อุปสรรคที่จะมีขึ้นนั้นไม่ควรจะถือให้เป็นเรื่องทำให้ระบบทั้งระบบต้องหยุดชะงักกันลงไป ครบในส่วนนี้เกี่ยวกับวิธีการทำแผนในท้องถิ่นภูมิภาคซึ่งมีคณะกรรมการอยู่คณะหนึ่งที่ท่านปลัดกระทรวงมหาดไทยท่านเป็นประธานได้มีการกำหนดระเบียบวิธีการจัดทำแผนซึ่งค่อนข้างจะมีขั้นมีตอน มีกำหนดระยะเวลากำหนดขึ้น ซึ่งท่านจะได้มาชี้แจงในรายละเอียด

ครบผมก็ใช้เวลาในส่วนหนึ่งค่อนข้างจะยาว ในส่วน

เรื่องที่สองในส่วนของเรื่อง กสช. จะขอความกรุณาบรรพ กวนท่านอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะพูดถึง กสช. ซึ่งผมจะไม่ขอพูดอะไรมากเพราะท่านทั้งหลายได้ทำกันมาจนคล่องตัว และมีประสบการณ์มากอยู่แล้ว มีข้อที่น่าจะชี้แจงทำความเข้าใจกันอยู่บ้างว่า กสช. กับ กชช. ต่างกันอย่างไร มันเกิดขึ้นเพราะมีการเมืองหรือการแย่งงานกันทำจริงหรือไม่ครับผมจะต้องทำความเข้าใจกันเสียก่อน

กสช. นั้นเป็นนโยบายเฉพาะกิจในเรื่องแก้ปัญหาเรื่องรายได้ของราษฎรในยามที่เขาพ้นจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวแล้วและการที่จะเอาเงินไปแจกเขาเฉย ๆ เราไม่มีทางจะทำอย่างนั้นได้ทั่วถึงและก็ไม่มีปัญหาทำอย่างนั้นได้ เราก็จำเป็นที่จะต้องให้เขาทำงาน งานที่เขาทำก็จะต้องทำให้เกิดประโยชน์เป็นลักษณะของการช่วยเหลือเฉพาะการของรัฐบาลที่จะให้กับราษฎร ในขณะที่เดียวกัน เราสร้างองค์กรของราษฎรนั้นให้เกิดประสิทธิภาพ ให้เขาทำงานและรู้วิธีการทำงาน รู้วิธีแก้ปัญหา สภาตำบลที่เราไปใช้ให้เขาทำ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหลายคงจะยืนยันกับผมได้ว่า เขาได้พัฒนาจากการทำงาน กสช. ได้มาก ครับคนที่ไม่ดีก็มีเราต้องยอมรับ เมื่อจับได้ไล่ทันท่านผู้ว่าราชการก็กรุณาไล่ออกกันไปให้พ้นจากตำแหน่งนั้นไปก็เปลี่ยนหน้ากันมา งานของ กสช. เป็นงานที่องค์กรของราษฎรลงไปทำเอง อยู่ในกำกับดูแลของราชการ ครั้นนโยบายเฉพาะหน้าหรือเฉพาะกิจของรัฐบาลนั้น ยังมีอยู่หลายอย่างที่รวมเป็นหมวดเป็นหมู่ได้ก็มีอยู่ 4 อย่าง ในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำนั้น ก็ลงไปทำการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงฝ่ายกรป.กลาง ฝ่าย กอ.รมน. การพัฒนาพื้นที่ยากจนที่กระทรวงหลักทั้ง 4 ลงไปทำจะเห็นว่าในการทำโครงการทั้ง 4 อย่างทั้ง 4 กลุ่มนั้น เราได้พยายามอาศัยสภาตำบลเป็นหลักและพยายามพัฒนาสภาตำบลกันขึ้นมา

ในส่วนที่เกี่ยวกับ กชช. นั้น ถ้าจะว่าไปแล้วเป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำโครงการทั้ง 4 อย่างนั้น เป็นผลจากการศึกษาโครงการทั้ง 4 นั้นมองเห็นข้อบกพร่อง มองเห็นข้อที่น่าจะน่าจะเป็นหมวดเป็นหมู่วางรากฐานในการพัฒนาชนบท กฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นก็ดี วิธีการที่กำหนดขึ้นก็ดีได้อาศัยประสบการณ์จาก 4 โครงการนี้เป็นส่วนใหญ่ แม้กระนั้นก็ตามงานของ กชช. นั้นเป็นเรื่องของการวางระบบ วางรากฐานการพัฒนาชนบททั่วไป ซึ่งส่วนราชการจะลงไปทำ ลงไปดูแล โดยอาศัยความรู้ในด้านปัญหาจากองค์กรของราษฎรเบื้องต้น คือ สภาตำบล ฉะนั้น

ถ้าเราเข้าใจกันอย่างนี้แล้วจะเห็นว่า กสช.ก็ดี กชช.ก็ดี นั้นไม่ใช่เรื่องการแข่งขันกันทำอย่างแน่นอน เพราะว่าความรู้สึกในเรื่องของการแข่งขันกันทำนั้นมันต้องหมดไป มันจะมีไม่ได้แล้ว มันจะมีแต่ความร่วมมืออาศัยซึ่งกันและกันในการที่จะนำประสบการณ์ของสิ่งหนึ่งมาทำประโยชน์ของสิ่งหนึ่ง กสช.มีประสบการณ์ทั้งในด้านดีด้านเลวมาพอสมควรจากการทำงานมา 4 ระยะ 4 ปีงบประมาณ ประสบการณ์เหล่านั้นจึงสามารถนำมาใช้กับการวางแผนและวางพื้นฐานในการพัฒนาชนบทจะเห็นว่าแผนที่เริ่มมาจากสภาตำบลนั้นได้ยึดถือแผน กสช.ที่ส่งให้ทำ เพราะฉะนั้นความร่วมมือร่วมใจจะหว่างหน่วยงานทั้งหลายนั้นมันมีอยู่แน่นอน อย่างไม่สงสัยในเรื่องนี้ โดยสรุปแล้วงานของ กสช.นั้นเป็นงานเฉพาะกิจและเป็นเรื่องที่ต้องครส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานเป้าหมายของ กสช.ก็พยายามโน้มลงมาให้สอดคล้องกับแผนหลักของ กชช. ในขณะเดียวกันงานของ กชช. ส่วนราชการทั้งหลายจะต้องลงไปทำเป็นงานการวางรากฐานและนำวิธีการในการพัฒนาชนบทซึ่งอาศัยประสบการณ์จาก กสช.มาวาง รวมทั้งประสบการณ์จากที่อื่น ๆ ด้วย ผมก็นึกว่าน่าจะเข้าใจกันได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับ กสช. ผมขอเรียกยั่วว่าวัตถุประสงค์ของ กสช.นั้น ยังเป็นเหมือนเดิมคือ เบื้องต้นก็เพิ่มพูนรายได้ของราษฎร การเพิ่มพูนรายได้ของราษฎรนั้น ท่านทั้งหลายคงเห็นด้วยกับผมว่าเราใจแข็งขึ้นมาเป็นลำดับ เมื่อปีแรกนั้น เรานอกจะพุ่มเฟิยหรือติดตามไม่ได้เท่าที่ควร มันก็เกิดปัญหาแต่เมื่อเราทำมาครั้งนี่จะเป็นครั้งที่ 4 แล้วราษฎรก็เริ่มรู้สึกและหน้าที่ ข้าราชการของเราที่เริ่มรู้และเข้าใจว่าไม่ใช่เอาเงินไปแจก เพราะฉะนั้นในเรื่องเพิ่มพูนรายได้จึงเป็นการเพิ่มพูนรายได้ในลักษณะที่เขาทำมาหาได้โดยชอบ สำหรับวัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่เพิ่มขึ้นมาในคราวนี้ก็คือ วัตถุประสงค์ในเรื่องการส่งเสริมบทบาทระดับอำเภอและจังหวัดในการพัฒนาซึ่งจะเห็นว่าอันนี้จะไปสอดคล้องกับแนววิธีการที่เรากำหนดขึ้นจากคณะกรรมการ กชช. ทำไมเราจะต้องกำหนดอย่างนี้ เพราะเหตุที่เราได้รับคำร้องเรียนและพูดจากันทั้งทางการและไม่ทางการว่าเจ้าหน้าที่ในบางส่วนเกิดความรู้สึกว่างาน กสช.ข้ามเขาไป ถึงแม้ว่าจะมีส่วนน้อยลงไปทุกวัน แต่ก็ยังคืออยู่ เพราะฉะนั้นวันนี้เราก็คิดว่าเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของ กสช.จะต้องทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของเราว่าพัฒนาชนบทในแนวใหม่ไม่ใช่เรื่องข้าราชการจะไปชี้หน้า เป็น

เรื่องที่เราจะต้องศึกษา คอยแนะนำ ดูแลเขาอยู่ห่าง ๆ ให้เขาสามารถทำงานได้ด้วยตัวของเขาเอง ถ้าเขาทำได้เมื่อไหร่ ภาระของเราจะลดลงมากเท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบของ กสช. ซึ่งปีนี้มีข้อแก้ไขที่คงจะมากอยู่ แต่ข้อแก้ไขที่เกิดขึ้นนั้นขอเรียนว่าเกิดจากสิ่งที่ท่านทั้งหลายคือท่านผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และรองประธาน กสช. ได้ไปพบไปเห็นมาและเห็นว่าควร จะแก้ไข

ประการที่หนึ่งของสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปก็คือโครงการที่จะทำเราได้กำหนดให้สภาตำบลทำแผนและเมื่อปีที่แล้วเราก็กำหนดให้เขาปรับปรุงแผนโดยเราบอกไปว่า ไทน์ลองบอกมาซิว่าในตำบลของท่าน ท่านคิดว่าอะไรเป็นสิ่งที่เร่งด่วนที่สุดที่จะแก้ปัญหาของท่านได้ บอกเราให้ฟัง 10 อย่าง ครบทุกตำบลก็บอกมา เมื่อเขาบอกมาแล้ว เราก็เอาสิ่งที่เขาบอก มานั่งรวบรวมกันดูแล้วก็กำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ กสช. ขึ้น เรายังเห็นว่าสิ่งที่น่าจะต้องทำกันเป็นลำดับแรกก็คือเรื่องน้ำ ฉะนั้นลำดับความสำคัญของโครงการ กสช. จึงกำหนดเรื่องน้ำมาเป็นลำดับแรก

อันที่ 1 พวกฝ่าย ที่ 2 คูคลอง ที่ 3 สระ ที่ 4 ถังน้ำ ที่ 5 บ่อน้ำบาดาล ประปา อันที่ 6 ฉางโรงสี อันที่ 7 ถนน สะพาน อันที่ 8 สถานีอนามัย อันที่ 9 อื่น ๆ สุดแต่ว่าเขาอยากจะทำอะไร ใน 10 โครงการนี้เขาส่งมาให้เรานั้น เราส่งกลับไปว่าให้ถือว่าทั้ง 10 ลำดับความสำคัญนั้นให้ถือว่าเท่ากัน และให้เขานำ 10 โครงการของเขานั้น มาปรับกับ 10 โครงการของเรา ใน 10 โครงการของเขามีความต้องการฝ่ายเป็นลำดับที่ 9 มีความต้องการถนนเป็นลำดับที่ 1-8 ที่เราต้องการให้เขาทำฝ่ายก่อน จึงค่อยไปทำถนนเพราะเรายังเน้นหนักในเรื่องให้เขามีแหล่งในการดำรงชีพ ซึ่งเรื่องน้ำเป็นเรื่องสำคัญ และการที่เขาระบุเรื่องน้ำเรื่องฝ่ายในลำดับที่ 9 นั้น มีการลำดับความสำคัญเพียงพอที่จะให้เขาทำต่อไปถ้าใครมาบอกเราว่าจะบังคับให้เขากระทำในสิ่งที่เขาไม่อยากจะกระทำไม่ได้ถ้าเมื่อไหร่เขามีความพยายามไม่มีปัญหาเรื่องน้ำเลย เขาจะบอกมาว่าทั้ง 10 อย่างจะทำถนนเราก็ยอมรับทำตามไป ทำไมเราจึงไม่อยากให้เขาทำถนนมากนัก ทั้ง ๆ ที่เรารู้ว่าเขาอยาก ได้จริง ๆ เพราะว่าถนนโดยโครงการของเงิน กสช. นั้นทำกันมาหลายหนแล้วมันไม่ดีทำแล้วก็พังจะดีได้ก็ต่อเมื่อมีการดูแลกันอย่างใกล้ชิดตำบลนั้นกำนันนั้นเป็นที่ศรัทธา

ของราษฎรอย่างแท้จริง ให้เสียงต่อตารางเปล่า ๆ แต่ถ้าเขามีความจำเป็นอย่างนั้นทั้งหมดทั้ง 10 โครงการก็คงจะต้องยอมและในกรณีอย่างนั้นเราก็เชื่อแน่ว่าเจ้าหน้าที่ของเราก็คงจะไปดูแลอย่างใกล้ชิดเพราะมันจะมีจำนวนไม่มาก ครัวเรือนก็เป็นข้อที่หนึ่งในเรื่องของ กสช.

ข้อที่สอง เราได้มาคิดกันว่าหลายสิ่งหลายอย่างที่ไม่ น่าจะสร้างด้วยเงิน กสช. มันควรจะสามารใช้เงินอื่นทำ ได้ หรือแม้กระทั่งร่วมกับบริจาคก็ควรกระทำ เราจึงกำหนดเข้าไปในระเบียบใหม่ว่า โครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้จะใช้เงิน กสช. ไม่ได้ เช่น พวกรั้ว ประตู โรงเรียน บ้านพัก โบสถ์ ศาลาการเปรียญ เมรุ มัสยิด สนามเทนนิส และศาลาพักผ่อน แบนดิน พวกนี้เราไม่อยากจะให้ท่านะครับ ทำไมจึงไม่ให้ทำรั้ว เพราะเราเชื่อว่าการไม่มีรั้วนั้นไม่ทำให้ราษฎรยากจนลง และมีรั้วแล้วไม่ทำให้ราษฎรร้ายวร้ายสิ่งเดียวที่ทำได้ก็คือ ถ้าเป็นโรงเรียนก็ให้ครูโรงเรียนนั้นมีหน้ามีตา ครูสามารถมีหน้ามีตา ได้ก็โดยวิธีอื่นไม่จำเป็นต้องสร้างรั้ว สนามเทนนิส สนามแบนดิน ถึงแม้จะมีความสำคัญในเรื่องสุขภาพพลานามัย แต่บอกกันอย่างไรเราก็ไม่เชื่อว่าชาวบ้านตาตา ๆ จะได้เล่นแบนดิน และเทนนิส ชาวบ้านที่ว่าน่าจะเป็นชาวบ้าน ข้าราชการมากกว่า ซึ่งเราคิดว่าอยู่ในภาวะที่จะชวนขยายหาได้ด้วยเงินอื่น เราห้ามนั้นเป็นประการที่สอง

ประการที่ 3 เรายังกำหนดว่าให้ใช้แรงงานเป็นหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของเรา ถ้าจำเป็นจะต้องใช้เครื่องมือเครื่องจักรเมื่อไหร่ ขอให้ขอความร่วมมือจากส่วนราชการที่มีเครื่องมือ เครื่องจักรก่อน และปีนี้เราก็ยังได้รับความร่วมมือจาก ทรบ.กลางจากฝ่ายทหาร ในการที่จะช่วยเหลือในด้านนี้อย่างเต็มที่ต่อเมื่อมันไม่ได้จริง ๆ ก็ขอให้ใช้วิธีจ้างเขาทำอย่าไปจ้างเหมาทั้งโครงการ เพราะเมื่อจ้างเหมานั้นสภาตำบลไม่อยู่ในวิสัยที่จะทำสัญญาให้รัดกุมได้ไม่อยู่ในวิสัยที่จะรู้ว่ราคากลางได้ไปทำที่ไรก็เสียเปรียบทุกที ก่อให้เกิดข้อครหานินทาได้ง่าย แต่ถ้ามันจำเป็นจริง ๆ เป็นโครงการที่เราคิดว่ามันจะดูแลกันอย่งทั่วถึงจังหวัดก็ทำได้ เราเป็นแต่เพียงแนะนำว่าไม่ควรจะจ้างเหมา

ในเรื่องที่ 4 อัตราส่วนระหว่างค่าวัสดุแรงงานซึ่งผูกกันอยู่มากกว่า ทำไมทางส่วนกลางจึงจะหวงอำนาจ ความจริงไม่ใช่เรื่องของการหวงอำนาจ และเราก็ได้พยายาม งก ๆ เงิน ๆ อำนวยความสะดวกอยู่ตลอดเวลาเรียกว่าเกือบ

ตลอด 24 ชั่วโมงก็ว่าได้ ขอมาเมื่อไหร่ก็ให้เมื่อนั้น แต่ทำไมเราจึงเอาไว้ในส่วนกลางก็เพราะว่าอยากจะดูแนวโน้มของการใช้แรงงานและวัสดุอีกสักกระยะหนึ่ง มาปีนี้เราเชื่อแล้วว่าและเข้าใจแล้วว่าทางจังหวัดเข้าใจวัตถุประสงค์ในเรื่องแรงงานอย่างแท้จริง เราจึงยอมให้จังหวัดไป จังหวัดไปดูแลเอาเอง แต่ขอให้ยึดถือนโยบายที่ว่าเราอยากจะใช้แรงงานราษฎรมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มันจำเป็นอย่างไรที่จะใช้เครื่องจักรก็อยู่ในดุลยพินิจของท่านผู้ว่าฯ เราเพียงแต่คอยดูว่าผลมันเป็นอย่างไร ครั้นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งอาจจะเกิดการอึดอัดกันอยู่บ้าง ก็คือเรื่องเราขอให้ กพจ. ตั้งกรรมการตรวจรับขึ้นในตำบลจาก กพม. หรือ อพป. ที่อยู่ในหมู่บ้านนั้น กรรมการตรวจรับที่ว่านั้นไม่ใช่กรรมการตรวจรับ ขอได้โปรดเข้าใจว่าไม่ใช่กรรมการตรวจรับตามระเบียบพัสดุ จะไปนั่งบอกว่าจะต้องทำอย่างนั้นทำอย่างนี้ ฉะนั้นจึงจะรับไม่ใช่ กรรมการตรวจรับจะไม่มีสิทธิไปชี้ว่าต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้เป็นเรื่องของผู้ควบคุมงาน กรรมการตรวจรับในที่นี้มีแต่เพียงความมุ่งหมายมาให้เขาบอกมายังอำเภอว่าโครงการที่เขาทำ ทำแล้วหน้าตาเป็นอย่างไร บอกมาให้อำเภอรู้ เพราะมันมีหลายกรณีเหมือนกับเบิกสตางค์ไปเรียบร้อยแล้ว โครงการยังไม่ได้ทำอย่างนั้นทำให้นายอำเภอเสี่ยงเพราะนายอำเภอก็คงจะไม่มีทางที่จะไปรู้ได้ทั่วถึง เราก็คงไม่อยากให้คนของเราต้องเสี่ยง อย่างน้อยก็หากคนมาบอกกับนายอำเภอว่าโครงการที่ว่านั้นยังไม่ได้ทำหรือทำไปครึ่ง ๆ กลาง ๆ เท่านั้น นายอำเภอก็จะได้ส่งคนไปดูได้ ก็จะได้ติดตามควบคุมดูแลได้ ความมุ่งหมายเราก็คงเป็นไปแค่นั้น ไม่ได้ไปสร้างอิทธิพลให้กับใครคนใดคนหนึ่งขึ้นมา

ครบนั้นก็เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นในระยะ กสช. ครบแต่ต่อไปนี้ผมจะขอความกรุณาฝากเรื่องของ กสช. 4-5 ประการ

ประการที่หนึ่ง ขอความกรุณาว่า ในการทำโครงการนั้นถ้าสามารถส่งช่างไปช่วยให้คำแนะนำได้หรือส่งไปเป็นระยะ ๆ ได้ในเรื่องโครงการที่ต้องการทางเทคนิคก็ขอความกรุณาได้โปรดทำด้วย

ประการที่ 2 ในการทำโครงการนั้นขอให้นึกถึงปัญหาของราษฎรเป็นหลัก ถ้าปัญหานั้นเป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกัน 2 ตำบล ขอให้สนับสนุนให้เขาทำโครงการข้ามตำบลกัน จะให้รวมกันและทำโครงการใหญ่ ๆ ได้ดี

ประการที่ 3 เป็นเรื่องแผนของตำบล ครั้นแผนที่

เขาทำมาแล้วนั้นเราไม่ได้ห้ามไม่ให้เขาปรับแผนแต่แผน 10 แผนที่เขาส่งมาให้เรานั้น เราอุบะนครีบว่า นั่นคือความต้องการเบื้องต้น แต่มิได้หมายความว่าความต้องการเบื้องต้นนั้นเปลี่ยนแปลงไม่ได้ มันอาจเกิดอุกทกภัย เกิดอะไรขึ้นมา ทำให้แผนที่กำหนดเอาไว้มันต้องเปลี่ยนแปลงก็เปลี่ยนแปลงได้ การเปลี่ยนแปลงนั้นขอให้อำเภอดูแลให้ดี ขอให้ซักไซ้ไล่เลียงถึงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลง ต้องสามารถชี้แจงต่อชาวบ้านให้ได้ว่าความต้องการเดิมจึงเปลี่ยนแปลงไปและกรุณาชี้แจงให้เราได้ทราบด้วย เพราะเราอยากจะทำเหมือนกัน สิ่งที่เราจะยึดแผนเป็นหลักเพราะว่าต่อไปนี้จะเน้นกันเรื่องแผน ต้องระบุให้เขารู้ว่า แผนนั้นสำคัญจะทำเล่น ๆ นึกอะไรอะไรก็ใส่ไม่ได้ แล้วมันจะผูกมัดตัวเอง แต่แน่ละเราไม่ต้องการให้ผูกมัดจนกระทั่งแก้ปัญหาของชาวบ้านได้ เราจึงยอมให้เปลี่ยนแปลง แต่ต้องชี้แจงได้ว่าแผนเดิมทำไมมันจึงออกมาอย่างนั้น

ประการที่ 4 เรื่องการจ่ายเงินจ่ายทอง ขอความกรุณาว่าดูแลทางอำเภอขอให้เร่งรัดการจ่ายเงินด้วย ครั้นมีบางอำเภอซึ่งเขาทำอย่างนี้ ซึ่งผมเห็นว่าเป็นวิธีที่ดีเมื่อมีโครงการนั้นเขาก็ทำ กสช. 2 ใน กสช. 2 นั้นเขาจะบอกว่าเขาจะทำโครงการเมื่อไหร่ เป็นเวลาที่วัน ถ้าอำเภอสามารถทำซาร์ทิตได้ให้ตำบลนั้นทำโครงการเมื่อไหร่เสร็จภายในกี่วัน ส่วนใหญ่จะเสร็จภายใน 15-20 วัน ถ้าทันภายใน 15-20 วัน แล้วตำบลนั้นหายเจ็บยังไม่มาเบิกสตางค์ขอความกรุณาลงไปดูว่ามันเกิดอะไรขึ้น เพราะมันเป็นจำนวนมากนะครีบที่สิ้นสุดโครงการแล้ว สิ้นเดือนมิถุนายนแล้ว อำเภอยังไม่รู้เลยครีบว่า โครงการนั้นยังไม่ได้ทำจะมาขอต่ออายุขอขยายระยะเวลา เมื่อเราถามว่า ตามจริง ๆ เกิดครีบโครงการทำแล้วยัง เขาบอกว่าโครงการยังไม่ได้ทำเพราะน้ำมันท่วม ซึ่งอย่างนั้นไม่ได้ มันจะเสียหายและเราไม่สามารถจะช่วยเขาแก้ปัญหาได้วิธีส่วนหนึ่งที่นายอำเภอเขาทำเป็นวิธีที่ดีคือเช็คได้สามารถติดตามจ่ายเงินจ่ายทองซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของเราว่าให้ราษฎรได้เงินแล้ว

ประการที่ 5 ในเรื่องทำโครงการเราให้ระยะเวลาตั้งแต่ มกราคม-มิถุนายน ขอความกรุณาว่าไม่ต้องเร่ง ระบุที่เสร็จในเดือนมิถุนายน ทอยยกันมา การทำเสร็จเป็นจังหวัดแรกไม่ได้เกิดผลอะไร ถ้าโครงการที่ทำเสร็จแล้วมันไม่ทำอะไรเลย

ประการที่ 6 ในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ ครั้นขอความกรุณาบอกเล่าเก้าสิบให้ราษฎรรู้เป็นระยะ ๆ โดย

เฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์ในระดับตำบลและอำเภอ กำลังทำอะไร ทำโครงการอะไร ขอให้บอกท่านนั้น ให้บอกชาวบ้านเขารู้ด้วย ทำแล้วสตางค์มันเหลืออย่างไร เมื่อมันทำไม่ได้อย่างไร ก็บอกให้ชาวบ้านเขารู้ เขาจะได้ไม่สงสัยว่าท่านทุจริตและฟ่องร้องมา เขาฟ่องมาที่ไรก็ต้องไปสอบถามท่านนั้นที่อายชาวบ้าน ไม่มีความจำเป็นบางเรื่องเป็นการเข้าใจผิด ถ้าทำความเข้าใจเสียแต่ที่แรกก็คงจะหมดปัญหาไป

ประการสุดท้าย ในเรื่องของการทุจริต ผมขอความกรุณาว่า การทำโครงการเป็นจำนวนมาก ๆ เกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมาก ๆ ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่ามันจะไม่มีการทุจริต มันจะต้องมีคนไม่ตีปะปนอยู่ คนเหล่านั้นเราเอาไว้ไม่ได้ ถ้าทุจริตต้องเอาออกไป ข้อสำคัญที่ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนก็คือว่า จังหวัดและอำเภอบางที่ยังเข้าใจว่า ถ้าหากพบทุจริตในอำเภอของตัวแล้ว ตัวจะเสียหาย เสียชื่อ ครับ ผมไม่ถือว่าเป็นเรื่องเสียชื่อและเชื่อว่าท่าน รมต.ว่า

การกระทรวงมหาดไทย ท่านก็ไม่ถือว่าเป็นเรื่องเสียชื่อ ท่านถือว่าเป็นเรื่องของการดูแลอย่างใกล้ชิด คนมันจะโกงมันก็ต้องโกง เมื่อเราจับได้ก็ต้องลงโทษกันไปอย่าไปปกปิด เพราะอะไร เพราะถ้าท่านปกปิดเพื่อไม่ให้เสียชื่อตรงนี้ ท่านอาจจะถูกเพ่งเล็งว่า ท่านไปร่วมมือกับเขาด้วย บอกนายอำเภอด้วยเพราะนายอำเภอหลายคนเข้าใจผิดอย่างนั้น ขอให้ทำตรงไปตรงมา และถ้าเขาทำผิดพลาดไปโดยไม่ได้ตั้งใจ จะว่ากล่าวตักเตือนก็ว่ากล่าวตักเตือนไปช่วยให้กลับเนื้อกลับตัว เราก็ไม่ว่า แต่ถ้าเขาทำโดยเจตนา เอากันดื้อ ๆ อย่างนั้นก็เอาไว้ไม่ได้ เพราะเราจะต้องทำกันต่อ ๆ ไปอีกนาน ครับ นั่นก็เป็นเรื่องทั้งหมดที่ผมขอฝากเอาไว้ ผมก็ใช้เวลาของท่านเกินไปส่วนหนึ่งเพราะเริ่มเข้าไปนิดหนึ่ง ก็เห็นจะขอยุติเพียงเท่านี้ และขอขอบคุณที่ทำให้ความกรุณาสนใจฟัง

ขอขอบคุณ

ดร.เสนาะ อุนากุล

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



“แผนจังหวัด ตามนโยบายการ พัฒนาชนบท แนวทางใหม่”

**ท่านรัฐมนตรีและท่านผู้บริหารระดับสูง และท่าน
ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคารพ**

ผมรู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาทำความเข้าใจกับท่านทั้งหลายในเรื่องเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการพัฒนาชนบทแนวทางใหม่ ซึ่งในขั้นแรกนี้ผมใคร่ขออนุญาตทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า “นโยบายพัฒนาชนบทแนวทางใหม่” เสียก่อน เพราะท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายคงจะได้ยินคำว่า “แนวทางใหม่” ก่อนข้างหนาหูในระยะ 2-3 ปีมานี้ และหลายท่านก็มักจะเข้าใจว่า การพัฒนาชนบทแนวทางใหม่ของ กชช. หรือคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินั้น หมายถึง การพัฒนาชนบทเฉพาะในเขตพื้นที่ยากจนที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ 38 จังหวัด 286 อำเภอ ให้เป็นเป้าหมายของการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เท่านั้น

ความจริงแล้ว วัตถุประสงค์ของการจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบทขึ้นใหม่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องการที่จะให้มีการปฏิบัติครอบคลุมพื้นที่ชนบท

ทั้งประเทศองค์กรต่าง ๆ ทุกระดับที่ตั้งขึ้นตามระเบียบนี้ก็เป็นองค์กรที่ใช้ทั่วประเทศ แต่โดยที่ปัญหาความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้นในระยะแรกรัฐบาลจึงได้มุ่งเน้นไปยังชนบทพื้นที่ยากจน หรือในอำเภอเป้าหมายที่ผมได้กราบเรียนไว้แล้ว

เหตุผลสำคัญอีกเหตุผลหนึ่งที่ต้องเริ่มขึ้นในเขตพื้นที่ยากจนก่อนก็เพราะระบบการบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่นี้ จะเป็นการร่วมกันทำงานเป็นครั้งแรกของ 4 กระทรวงหลักที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชนบท คือ กระทรวงเกษตรฯ มหาตมไทย สาธารณสุข และศึกษาธิการ ซึ่งจะต้องประสานกันในทุกกระดับตั้งแต่ตำบล อำเภอ จังหวัดขึ้นมา จนถึงระดับกระทรวงหรือระดับชาติ อันเป็นแนวทางใหม่ของการทำงานซึ่งยังไม่เคยมีการปฏิบัติมาก่อน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทดสอบดูเสียก่อนว่าจะสามารถทำงานอย่างประสานงานกันในทุกขั้นตอนได้หรือไม่ และการทดสอบที่เหมาะสมที่สุดก็คือ การดำเนินงานในพื้นที่ซึ่งจำกัดไว้จำนวนหนึ่งด้วย เงินงบประมาณซึ่งกำหนดไว้จำนวนหนึ่งกับโครงการและแผนงานจำนวนหนึ่งซึ่งไม่มาก

จนเกินไปเสียก่อน ทั้งหมดนี้ก็คือการปฏิบัติและดำเนินงานในเขตพื้นที่ที่ยากจนตามแผนปฏิบัติการที่เราเรียกว่า แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ที่ยากจน

บัดนี้ การดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ที่ยากจนได้ล่วงมาพอสมควรแล้ว การดำเนินงานในปีแรกคือปี 2525 ได้ผ่านพ้นไปแล้ว แม้จะยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างในการบริหารโครงการ ซึ่งเป็นรายละเอียดปลีกย่อย แต่ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ข้าราชการของ 4 กระทรวงหลักสามารถที่จะผนึกกำลังกันได้ การใช้ “แผน” เป็นแกนนำในการพัฒนาชนบทนั้นเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการได้ และที่สำคัญที่สุด การที่จะดึงประชาชนเข้าร่วมในโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นในระดับพื้นที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลนั้น ไม่ใช่สิ่งที่เกินความสามารถของข้าราชการในระดับพื้นที่ ถ้าหากข้าราชการเหล่านั้นจะมีทัศนคติที่ถูกต้อง และเอาจริงเอาจังต่อการทำงานตามนโยบายใหม่ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือ กชช. จึงได้เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่เราจะสามารถขยายการปฏิบัติงานตามระบบนี้ให้เต็มพื้นที่ **ชนบททั้งประเทศ** ทั้ง 72 จังหวัด ตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ เมื่อทราบแล้วว่า กชช. มิใช่รับผิดชอบเฉพาะแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ที่ยากจนอย่างเดียวในทางตรงข้าม กชช. มีภารกิจกว้างขวางรับผิดชอบต่อการพัฒนาชนบททั้งประเทศ ดังนั้น ประเด็นที่ผมจะกราบเรียนในอันดับต่อไปก็คือ เราจะดำเนินการอย่างไรในระยะเวลานี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาชนบทตามแนวใหม่ของรัฐบาล

หลักการสำคัญในการดำเนินการจัดทำแผน เพื่อสนองนโยบายและเจตนารมณ์ในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลตามแนวใหม่ที่สำคัญมีอยู่ 3 ประการ ซึ่งผมขออนุญาตนามาสรุปอีกครั้ง คือ

(1) **จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและมีส่วนในการเลือกโครงการเพื่อแก้ปัญหาเพิ่มขึ้น** หลักการข้อนี้แม้จะได้มีการพูดถึงมานาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการเข้าร่วมของประชาชนยังน้อยมาก คณะกรรมการ กชช. จึงเห็นว่า ในการดำเนินการตามแนวใหม่นี้จะต้องเอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนจะร่วมอย่างไรนั้นผมจะได้กล่าวถึงในโอกาสต่อไป

(2) **ในการดำเนินการจัดทำแผน เจ้าหน้าที่ของรัฐ**

จะต้องร่วมมือกันดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ประชาชนยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเองได้ ซึ่งก็หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปช่วยเหลือประชาชนอย่างใกล้ชิด ในระดับพื้นที่ตั้งแต่ต้นนั่นเอง โดยเฉพาะในพื้นที่ซึ่งประชาชนยังช่วยตัวเองไม่ได้จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ

เจ้าหน้าที่ระดับไหนและจากส่วนราชการใดบ้างที่จะต้องเข้าไปช่วยประชาชน? ซึ่งก็มาถึงข้อ (3) ตามหลักการของ กชช. ที่ผมจะกราบเรียนต่อไป **เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็คือ เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลักนั่นเอง และก็ต้องเข้าไปช่วยประชาชนในทุกระดับ เริ่มตั้งแต่ตำบลขึ้นมาถึงอำเภอจังหวัดจนกระทั่งถึงในระดับสูง คือ ระดับกระทรวง**

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ จากหลักการทั้ง 3 ประการในการจัดทำแผนที่ กชช. ได้กำหนดไว้ ซึ่งผมได้กราบเรียนไปแล้ว จะมาถึงขั้นตอนนี้ว่า เราจะมีการดำเนินการกันอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่ง **แผน** ที่จะไปทำตามหลักการข้างต้น ก่อนอื่นผมขออนุญาตสรุป **วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด** ซึ่งมีทั้งสิ้น 10 ขั้นตอนด้วยกัน ทั้ง 10 ขั้นตอนนี้ เจ้าหน้าที่ของเราพยายามที่จะสรุปให้เห็นชัดเจนขึ้น และผมก็ได้ให้เจ้าหน้าที่แจกเอกสารนี้แก่ท่านทั้งหลายแล้ว ผมขออนุญาตทบทวนอีกครั้งหนึ่งดังนี้คือ

(1) คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกลาง อพป. เป็นผู้เสนอปัญหาให้สภาตำบลกำหนดความต้องการโครงการของรัฐที่สอดคล้องกับปัญหาและสภาพของท้องถิ่น โดยความช่วยเหลือและสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงในระดับตำบล (คปต.)

(2) กระทรวงหลักทั้ง 4 กำหนดกรอบนโยบายและลักษณะงานของตน ตลอดจนความสามารถทางเทคนิคและการเงินในการพัฒนาชนบทจากส่วนกลางให้แก่แต่ละจังหวัดทราบอย่างชัดเจน

(3) จังหวัดเป็นจุดประสานระหว่างข้อ (1) และ (2) ในรูปแบบซึ่งจังหวัดจัดทำเป็นประจำทุกปี โดยให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นองค์กรที่กลั่นกรองโครงการในด้านการจัดลำดับความสำคัญและการพิจารณาด้านวิชาการ

(4) กระทรวงทั้ง 4 พิจารณาและตอบแผนจังหวัดล่วงหน้า ก่อนเริ่มปีงบประมาณ

(5) การกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการตามโครงการต่าง ๆ ให้ทุกระดับทำให้เสร็จสิ้นก่อนเริ่มปีงบประมาณ

(6) ให้แผนทุกระดับจากส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ และตำบลเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นระบบเดียวกัน

(7) ควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตามข้อ 3.5 ที่กระทรวงและจังหวัดตกลงกันแล้ว และให้จังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณ (ตามหลักการที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/20781 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2524 เรื่องการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524)

(8) ให้ทุกระดับใช้วิธีประสานงานระหว่างกระทรวงทั้ง 4 อย่างใกล้ชิด เพื่อสนับสนุนแผนซึ่งสภาตำบลกำหนดขึ้นตามข้อ (1)

(9) สนับสนุนบทบาทและภารกิจของสภาตำบลในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเมื่อโครงการของรัฐสิ้นสุดลง

(10) สนับสนุนให้เกิดระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผลในทุกระดับ

ครับ! ผมจะขออนุญาตท่านผู้มีเกียรติใช้เวลาสักเล็กน้อยเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนที่ได้ระบุไว้ทั้ง 10 ประการนี้ ซึ่งก็คงจะไม่กล่าวถึงทั้ง 10 ข้อ เพราะบางข้อเกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ ท่านผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณคงจะชี้แจงในรายละเอียดต่อไป และบางข้อก็เป็นการขยายความ ซึ่งผมคิดว่า เมื่อท่านอ่านดูก็จะเข้าใจได้ไม่ยากนัก

ผมจะขอเน้นในข้อที่ 3 ซึ่งเขียนไว้ว่า **“จังหวัดเป็นจุดประสานระหว่างข้อ (1) และข้อ (2) ในรูปของแผนจังหวัดซึ่งจัดทำเป็นประจำทุกปี โดยให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นองค์กรที่กลั่นกรองโครงการในการจัดลำดับความสำคัญและการพิจารณาด้านวิชาการ”**

ความหมายของข้อนี้มีอย่างนี้ครับคือ เราจะมีแผนพัฒนาจังหวัดกันทุกปี ที่เรียกว่า **แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี** แผนพัฒนาจังหวัดประจำปีได้มาอย่างไร? คำตอบก็คือได้มา 2 ทางด้วยกัน ทางหนึ่งมาจาก (1) คือจากการที่คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านซึ่งมีการจัดตั้งแล้วในทุกหมู่บ้าน หรือในเขตพื้นที่ความมั่นคงก็จะมีคณะกรรมการกลาง อพป. ของหมู่บ้านเป็นผู้เสนอปัญหาให้สภาตำบล กำหนดความต้องการว่าอยากจะได้โครงการ

อะไรบ้าง ที่สอดคล้องกับปัญหาของท้องถิ่น สภาตำบลก็จะจัดทำเป็นแผนตำบลขึ้น โดยการช่วยเหลือสนับสนุนทางวิชาการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับตำบล หรือผู้แทนของ 4 กระทรวงในระดับตำบล ซึ่งก็คือ **กปต.** นั่นเอง เมื่อเป็นแผนตำบลแล้วก็จะขึ้นมาถึงอำเภอ ให้คณะกรรมการอำเภอช่วยกลั่นกรองให้เป็นแผนอำเภอ จากแผนอำเภอก็มาถึงจังหวัด ครับ! นี่ก็เป็นที่มาทางหนึ่งของแผนจังหวัด คือเป็นการเสนอขอความต้องการมาจากส่วนล่าง

สำหรับทางที่สองก็คือ มาจากส่วนบนหรือจากส่วนกลาง ซึ่งก็คือในข้อ (2) นั่นเอง ท่านจะเห็นว่า กระทรวงหลักทั้ง 4 จะต้องกำหนดกรอบนโยบายและลักษณะงานของตน รวมทั้งความสามารถทางเทคนิคและการเงินหรือพูดง่าย ๆ ก็คือ จะต้องกำหนดโครงการหรือแผนงานลงไปยังจังหวัดว่าโครงการหรือแผนงานอะไรบ้างที่กระทรวงทั้ง 4 จะสามารถช่วยเหลือประชาชนในชนบทได้ กรอบนโยบายหรือโครงการเหล่านี้ ทางกระทรวงจะต้องส่งลงไปให้จังหวัด ให้จังหวัดรับรู้ว่าในแต่ละปีกระทรวงจะมีโครงการอะไรบ้างลงในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งในตอนปลายวันนี้ ท่านปลัดกระทรวงทั้ง 4 ก็จะมีชี้แจงต่อท่านผู้มีเกียรติ เพื่อให้ทราบ ว่า กระทรวงของท่านนั้นมีกรอบนโยบายหรือมีโครงการอะไรที่ให้บริการกับประชาชน

ครับ! จังหวัดเมื่อได้รับความต้องการจากส่วนล่าง และรู้ว่าทางส่วนกลางจะช่วยอะไรได้บ้างตามกรอบที่ส่งไปให้แล้ว ก็จะนำทั้ง 2 ทางนี้มาผสมผสานกัน จัดทำเป็น **แผนพัฒนาจังหวัดประจำปี** ตามความหมายของข้อ (3) ที่ว่า จังหวัดจะเป็นจุดประสานในรูปของการจัดทำแผนจังหวัดประจำปี

เมื่อได้แผนจังหวัดประจำปีแล้วเราจะทำอย่างไรต่อไป ท่านก็ส่งแผนนั้นมาที่ ศปช. หรือศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งสังกัดอยู่ในสำนักงานฯ ของกรมศปช. ก็จะนำแผนจังหวัดนั้นส่งไปให้ผู้รับผิดชอบในชนบทต่าง ๆ ซึ่งผมจะกล่าวถึงต่อไปในช่วงหลังให้ดำเนินการประสานและตอบจังหวัดว่า ที่แต่ละจังหวัดเสนอขอมานั้น ท่านเห็นด้วยแค่ไหนในทางปฏิบัติทำได้แค่ไหน พื้นที่ที่กำหนดมามีปัญหาหรือไม่อย่างไร

เมื่อท่านดูต่อไปในข้อ (4) ก็จะเห็นว่า กระทรวงทั้ง 4 จะต้อง **พิจารณาตอบแผนจังหวัดก่อนเริ่มปีงบประมาณ** และในข้อ (4) ก็ระบุไว้ว่า การกำหนด **พื้นที่**

ปฏิบัติการ ตามโครงการต่าง ๆ ต้องทำให้เสร็จสิ้น ก่อน ปีงบประมาณ

ในประเด็นนี้เองท่านก็จะเห็นถึงความสำคัญ 2 ประการ ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับแผนจังหวัดของท่านคือ **ระยะเวลา** กับ **พื้นที่ปฏิบัติการ**

ทั้ง 2 ข้อนี้หมายความว่าอย่างนี้ครับ คือ เมื่อกระทรวงได้รับแผนจังหวัด **ชุดแรก** มาแล้ว ค.บ.ช.ส่งต่อให้กระทรวงอย่างที่ผมทราบเรียบร้อยแล้ว กระทรวงจะต้องรีบดูทันทีว่าจะประสานอะไรได้บ้าง จะสนองตอบความต้องการในแผนนั้น ๆ ได้แค่ไหน สิ่งที่จังหวัดขอมาทำได้ อย่างไร **พื้นที่ปฏิบัติการ** ที่จังหวัดเสนอมาเป็นไปได้ ในทางวิชาการ เหล่านี้เป็นต้น เสร็จแล้วจะต้องรีบตอบทันที จังหวัดเมื่อได้รับตอบก็จะปรับแผนของตนให้เป็น **แผนปฏิบัติการ** มีพื้นที่ปฏิบัติการที่แนบชิดตามที่กระทรวงแจ้งลงไป แผนปฏิบัติการซึ่งมีพื้นที่ดำเนินการชัดเจนนี้เองที่จะเป็นหัวใจสำคัญเป็นแผนขั้นสุดท้ายที่ทุกฝ่ายยอมรับว่าเราจะเอากันอย่างนั้นะ ในปีนี้เราจะดำเนินการตามนี้ ซึ่งได้ตกลงกันเรียบร้อยแล้วทั้งส่วนบนส่วนล่าง

ทั้งหมดนี้จะต้องทำกันให้เสร็จก่อนเริ่ม**ปีงบประมาณใหม่** ครับ เพราะถ้าไม่เสร็จก่อนเริ่มปีงบประมาณ ความหมายของแผนปฏิบัติการแทบจะไม่มีเลย

เพราะอะไรหรือครับ? เพราะเราจะใช้แผนงานนี้ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดต่าง ๆ สำนักงานงบประมาณก็ควรจะได้รู้ก่อนปีงบประมาณว่า ท่านจะทำอะไรที่ไหน จึงจะสามารถจัดสรรงบประมาณให้ถูกต้องนั้นประการหนึ่ง และประการที่สองเมื่อเรามีแผนปฏิบัติการล่วงหน้าเช่นนี้ เราก็จะสามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อสำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินให้แล้ว พอเริ่มปีงบประมาณใหม่ได้เงินงวดใหม่แล้วก็จะสามารถลงมือทำงานได้ทันทีโดยไม่ต้องรอนั่งคิดกันอีกว่า จะทำที่ไหนดีอย่างไรในอดีตซึ่งทำให้ล่าช้าเสียเวลา กว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์ก็ล่วงเลยปีงบประมาณใหม่ไปตั้งนานแล้ว

ผมขอย้ำอีกครั้งนะครับว่า **พื้นที่ปฏิบัติการ** สำคัญมาก **ระยะเวลา** จัดทำก็สำคัญมาก เราจะต้องทำแผนปฏิบัติการให้เสร็จล่วงหน้าก่อนเริ่ม **ปีงบประมาณใหม่** ในทุกปี ๆ ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย โดยเฉพาะท่านผู้ว่าและท่านผู้แทน ก.พ. ผู้แทนกระทรวงและกรมต่าง ๆ คงจะทราบดีแล้วว่าในปีงบประมาณ 2526 ที่ผ่านมา เราได้ทดลองทำกันมาแล้ว ซึ่งก็แน่นอน เนื่องจากเป็นปีแรกจึง

มีปัญหาบ้างบางประการ แต่เราก็ได้หาทางแก้ไขในวิธีการปฏิบัติกันแล้ว เมื่อได้นำมาทำความเข้าใจพร้อม ๆ กัน เช่นนี้ ผมก็หวังว่าในปี 2527 เราคงจะทำได้ทันก่อนเริ่มปีงบประมาณ และในปี 2528 และ 2529 ก็คงจะยิ่งรวดเร็วขึ้นไปอีก

ที่ผมต้องใช้เวลารออธิบายค่อนข้างยาวสำหรับช่วงนี้ก็เพราะเห็นว่า ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องสำคัญ จึงขอความกรุณาท่านทั้งหลายโปรดทำความเข้าใจในข้อ (1) ถึง (6) ในเอกสารที่ผมได้แจกไปอีกครั้งหนึ่ง

ผมได้ทราบเรื่องถึงวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามแนวใหม่ไว้แล้ว เพื่อให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผมใคร่ขออนุญาตชี้แจงสั้น ๆ อีกสักเล็กน้อยว่า **หน้าตา** หรือ **ลักษณะของแผนพัฒนาจังหวัด** ในแบบใหม่นั้นควรจะเป็นอย่างไร

คณะกรรมการ ก.ช. ได้พิจารณากันอย่างรอบคอบแล้วมีความเห็นว่า แผนพัฒนาจังหวัดแนวใหม่นั้น ควรจะต้องเป็นแผนที่สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาชนบทหลักของรัฐบาล และขณะเดียวกันก็ต้องสอดคล้องประสานกับแนวทางการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้กำหนดว่าในแผนจังหวัดประจำปีจะต้องมี 2 หมวด คือ หมวดแรกว่าด้วยนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมี 4 บทด้วยกัน

1. นโยบายการพัฒนาเพื่อความมั่นคง ผู้ประสานได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. นโยบายการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ผู้ประสานได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. นโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำ ผู้ประสานงานได้แก่ คณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
4. นโยบายการสร้างงานในชนบท หรือ ก.ช. ซึ่งประสานงานโดยคณะกรรมการ ก.ช.

สำหรับในหมวดที่ 2 ก็จะเป็นหมวดว่าด้วยการพัฒนาชนบทตามปกติของ 4 กระทรวงหลัก คือ

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ประสานได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
2. กระทรวงมหาดไทย ผู้ประสานได้แก่ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย



3961112619

21

3. กร. สำนัก
งานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

4. กระทรวงสาธารณสุข ผู้ประสานงานได้แก่ สำนัก
งานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

กล่าวโดยสรุป แผนพัฒนาจังหวัดประจำปีที่จะ
ดำเนินการกันในปี 2527 นั้นจะประกอบด้วย 2 หมวด 8 บท
ตั้งที่ผมได้กราบเรียนเสนอมาข้างต้น บางจังหวัดก็อาจจะ
มีครบบางจังหวัดจะมีน้อยกว่านี้แล้วแต่กรณีไป

ท่านผู้มีเกียรติครับ ในช่วงสุดท้ายซึ่งมีเวลาเหลืออีก
ไม่มากนัก ผมใคร่ขอถือโอกาสสรุปสั้น ๆ ว่า **แผนพัฒนา
จังหวัด** เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาชนบทตามแนวใหม่
เพราะจะเป็นจุดประสานทั้งจากส่วนบนและส่วนล่าง ที่
สำคัญที่สุดก็คือ เมื่อเราได้แผนปฏิบัติการหลังจากที่ทำ
ตามขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว ทุกฝ่ายจะยึดถือแผนนี้ร่วมกัน
สำนักงานงบประมาณก็ดี สำนักงาน ก.พ.ก็ดี จะได้ยึดถือ
แผนปฏิบัติการ ของท่านในการจัดเงินจัดคน กระทรวง
ทบวงกรมก็จะยึดถือแผนปฏิบัติการเป็นแนวทางลงไป
ดำเนินการจังหวัดของท่าน

จริงอยู่ครับ กว่าจะได้แผนอย่างนี้ท่านก็คงจะต้อง
เหน็ดเหนื่อยกันมาก ซึ่งผมรู้สึกเห็นใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะ
เมื่อเริ่มต้นกันใหม่ก็มักจะมีคามยุ่งยากสับสน แต่ผมก็
คิดว่าความเหน็ดเหนื่อยทั้งหลายนั้นเป็นสิ่งที่คุ้มค่า เพราะ
แผนจังหวัดตามแนวใหม่ของเราจะมีคนอ่านมีคนประสาน
มีคนสนองความต้องการที่ชัดเจน เมื่อสมัยก่อนที่เราเคย
ทำกันมา ซึ่งเราก็บ่นกันว่าทำแล้วไม่รู้จะไปไหน ไม่มีใคร
อ่าน ไม่มีการดำเนินงานตามแผนนั้น ไม่มีเงินลงไป แต่
สำหรับแนวใหม่นี้ ท่านไม่เหนื่อยเปล่าแน่ครับ เพราะ

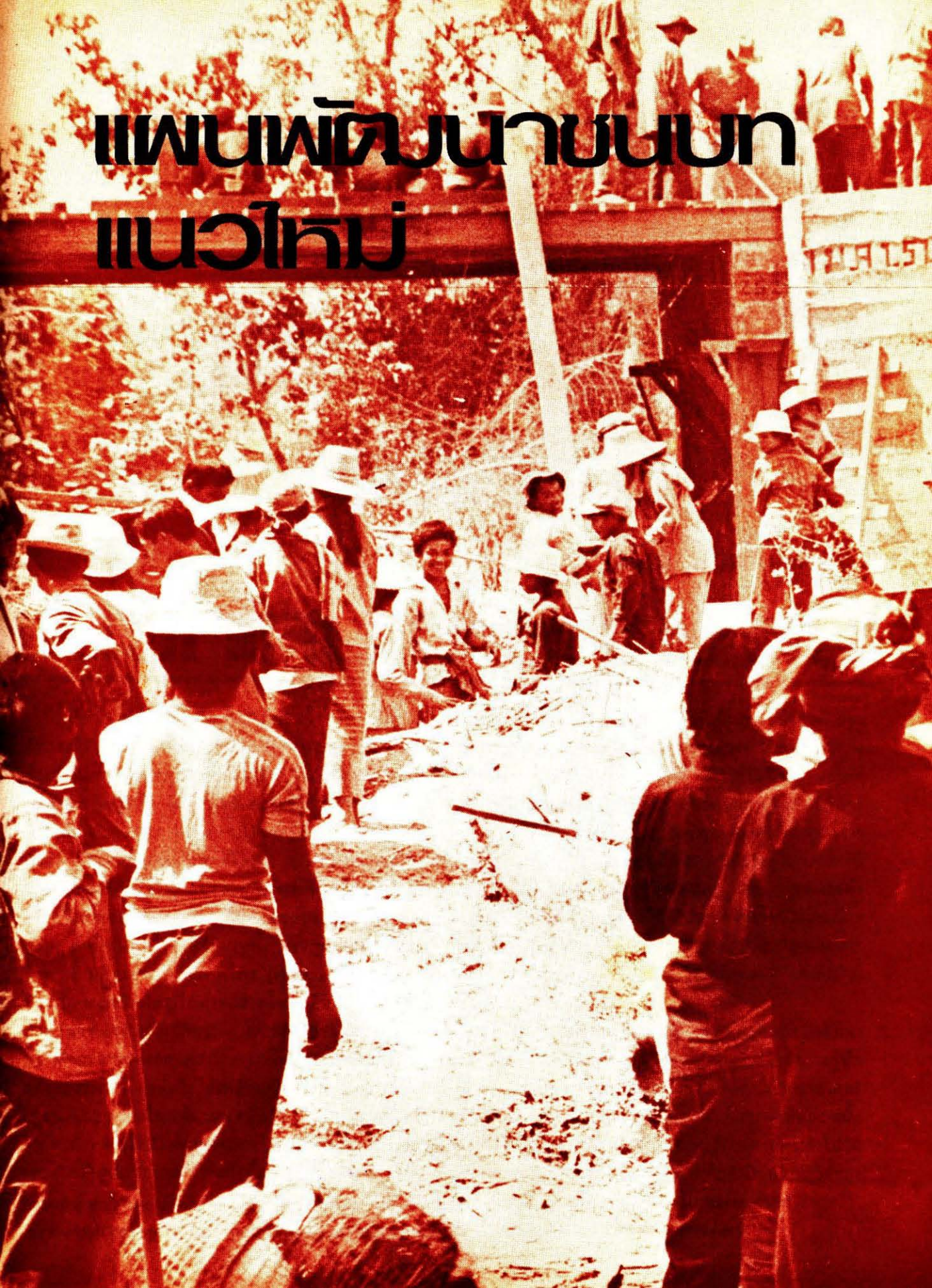
ทั้ง 8 บทของท่านจะมีคนอ่าน จะมีคนประสาน และจะ
ลงไปดำเนินการตามที่ท่านได้เขียนไว้ ผมจึงได้กล่าวว่
ความเหน็ดเหนื่อยทั้งหลายนี้เป็นสิ่งที่คุ้มค่า

ในส่วนกลางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ
ของผม ก็พร้อมที่จะเหน็ดเหนื่อยกับท่าน พร้อมที่จะสนับสนุน
ท่านตั้งแต่ใน **ขั้นทำแผน** ท่านมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร
ก็ขอให้ติดต่อที่ ศปช. หรือศูนย์ประสานการพัฒนาชนบท
แห่งชาติ ที่พร้อมจะติดต่อกับทุกจังหวัดได้อยู่แล้ว นอก
จากนั้น เราก็มีศูนย์วางแผนประจำภาคต่าง ๆ เช่น ศูนย์
ภาคเหนือ ที่เชียงใหม่ ศูนย์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ที่ขอนแก่น และศูนย์ภาคใต้ ที่สงขลา ซึ่งมีเจ้าหน้าที่พร้อม
จะให้ความช่วยเหลือ และเมื่อผ่านจากขั้น**ทำแผน**มาแล้ว
เราก็จะสนับสนุนท่านต่อด้วยการนำเสนอเข้าสู่ กชช.
เพื่อขอรับนโยบายจาก กชช. ช่วยประสานกับทั้ง 4 กระทรวง
ประสานกับ สป.-ก.พ. จัดเงินจัดคนให้ตามแผน
ของท่าน

ผมขอปวารณาต่อท่านทั้งหลายว่า **พร้อมจะ
ร่วมเหน็ดเหนื่อยกับท่าน เพื่อร่วมกันจัดทำและ
บริหารแผนตามแนวใหม่**นี้ให้บรรลุผล บังเกิดประ
โยชน์ต่อประชาชนในชนบทอย่างแท้จริงดังเจตน
าหมายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่ถือว่า นโยบายการพัฒนา
ชนบทเป็นนโยบายสำคัญที่สุดประการหนึ่ง

ขอบคุณ

ແພ່ເຕັມນາບບາກ ແວ່ໄຫມ່





โมลิต ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์*

ชนบทไทย จะไปทางไหน

เกี่ยวกับหัวข้อเรื่องที่จะพูดกันในวันนี้ ท่านทั้งหลาย ก็คงจะได้ทราบถึงเรื่องราวที่เป็นเรื่องของการปฏิบัติของรัฐบาลในการพัฒนาชนบทอยู่บ้างแล้ว ในวันนี้ผมจะไม่พูดถึงเรื่องการปฏิบัติ แต่จะพูดถึงความเชื่อในความคิดที่ผม และเพื่อนร่วมงานบางคนมีความรู้สึกในเรื่องนี้ เมื่อได้ดูหัวข้อว่า “ชนบทไทยจะไปทางไหน” คำตอบของผมก็คือ เรื่องนี้อาจเลือกตอบตั้งแต่ง่าย ๆ ไปจนกระทั่งถึงคำตอบที่ยากในการตอบนี้ประเด็นหนึ่งที่ผมอยากจะเรียนไว้ก่อนก็คือ คำว่าชนบทไทยที่ใช้กันอยู่นี้ คงจะหมายถึงชนบททุกส่วน ทุกภาคของประเทศไทย เพราะฉะนั้นถ้าชนบทมีความหมายกว้างใหญ่ไพศาลอย่างนั้น สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจร่วมกันก็คือว่า โดยข้อเท็จจริงแล้วชนบทไทยได้ซ่อนความแตกต่างเอาไว้อย่างมโหฬาร พื้นที่แต่ละแห่งของชนบทไทยนั้นไม่ได้เหมือนกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละแห่งนั้นก็หาได้เหมือนกันไม่ ถ้าท่านทั้งหลายได้มีโอกาสเดินทางไปชนบท ท่านก็จะเห็นด้วยกับผมว่าชนบทบางแห่งนั้น ได้มีความก้าวหน้า

เพิ่มขึ้นกว่าเมื่อสิบปีก่อนมาก นี่เป็นการมองเห็นด้วยตาเปล่า นะครับ ถ้าจะวัดด้วยตัวเลขไม่ว่าจะเป็นตัวเลขทางด้านไหน เช่น ทางด้านรายได้ ทางด้านสิ่งของบริโภค สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตลอดจนการได้รับบริการต่าง ๆ ก็ได้มีอัตราสูงขึ้นมาก ในขณะที่เดียวกัน ถ้าพูดอย่างกว้าง ๆ แล้ว ก็ยังมีชนบทอีกเยอะที่เดียวอยู่ในสภาพที่มีปัญหาใกล้เคียงกับเมื่อสิบปีที่ผ่านมา เช่น ผลผลิตต่ำ ผลผลิตไม่พอกิน ความเจ็บไข้ได้ป่วย หรือความไม่รู้ในเรื่องที่เป็นสาระของการดำรงชีวิต นอกจากนี้ยังมีชนบทประเภทครึ่ง ๆ กลาง ๆ ที่มีสภาพระหว่างก้าวหน้าและล้าหลังอีกด้วย

ในการมองชนบทที่แล้วมา พวกเราซึ่งเป็นนักศึกษาและผู้สนใจในชนบท มักจะพูดถึงชนบทจากความรู้สึกซึ่งท่านก็คงจะทราบนะครับว่า มันไม่ค่อยเป็นวิทยาศาสตร์เท่าไรนัก เพราะว่าความรู้สึกที่เราดีกว่าชนบทเป็นอย่างนั้นเป็นอย่างนี้ เมื่อมาใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์เข้าไปวัด เราจะพบว่าไม่จริง เราจะพบว่าข้อที่เป็นความจริงของ

* การอภิปรายเนื่องในการจัดนิทรรศการเรื่อง “อนาคตชนบทไทย” เมื่อ 22 ธันวาคม 2525 ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
* ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

ระบบชนบทประเทศไทยนั้นไม่เหมือนกัน และแต่ละสภาพ ก็จะมีลักษณะพิเศษในตัวของมันเองไม่ใช่แต่เพียงลักษณะ พื้นที่นะครับ คนก็เหมือนกันครับนิสัยใจคอตลอดจน วัฒนธรรมประเพณีของคนที่อยู่ในพื้นที่ชนบทต่าง ๆ เช่น ภาคเหนือก็ไม่เหมือนชนบทภาคใต้ อันนี้ก็เป็นเรื่องที่ผม คิดว่าเราต้องตกลงกันก่อน เราน่าจะต้องลดการพิจารณา อนาคตชนบทในแง่กว้าง ๆ หรือในแง่ความรู้สึกลง ในขณะที่ เดียวกันเราน่าจะพยายามพิจารณาอนาคตของชนบทในแง่ ที่เป็นวิทยาศาสตร์ให้มากขึ้น เพราะมีฉะนั้นแล้วเราจะ ไม่มีวันแก้ปัญหาได้ครับ เราแก้ตรงจุดหนึ่งไปกระทบ ในทางเสียหายอีกจุดหนึ่ง ในด้านนโยบายก็เช่นกัน ไม่มี นโยบายโดนนโยบายหนึ่งให้ผลประโยชน์แก่คนชนบทได้ ทั่วถึง ซึ่งเรื่องนี้ก็ได้มีการพิสูจน์กันครั้งแล้วครั้งเล่าตลอด เวลา เช่น ผมอยากจะทำตัวอย่างว่า การที่ราคาข้าวมีราคา สูงขึ้นนั้น ก็ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนไม่น้อย ที่ปลูกข้าวไม่พอกิน ในทางตรงกันข้ามประชาชนชนบทที่ ปลูกข้าวไม่พอบริโภคนั้นก็เสียประโยชน์ ถ้าราคาข้าว แพงขึ้น เป็นต้น เพราะฉะนั้นไม่มีนโยบายโดนนโยบายหนึ่ง ที่จะครอบคลุมทั่วถึงขอบเขตความแตกต่างของพื้นที่ต่าง ๆ ของระบบชนบทประเทศไทย

เมื่อชนบทมีความแตกต่างกันดังกล่าวแล้ว จึงเป็น เรื่องยากที่จะทำแผนพัฒนาชนบทส่วนรวมโดยอาศัยความ รู้สึก แต่เป็นเรื่องที่จะต้องทำให้มันเป็นวิทยาศาสตร์ เป็น เรื่องที่เราจะต้องพูดกันเฉพาะเจาะจงว่าเราหมายถึงใคร มีอาชีพอะไร อยู่ที่ไหน อย่างไร ถ้าเราพูดถึงชนบททำ นองนี้ เราก็ควรจะตอบคำถามที่ว่าชนบทไทยจะไปทางไหน ในขั้นต้นนี้ได้ว่า คำตอบจะเป็นไปอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับ สภาพพื้นที่ ขึ้นอยู่กับโอกาสในความเจริญก้าวหน้า ความ พร้อมของประชาชน ที่นี้ผมจะตอบจากความเชื่อส่วนตัว ว่าอนาคตชนบทไทยควรจะไปทางไหนในความเชื่อถือส่วนตัว ของผมนั้น ผมเชื่อตลอดมาว่าเป้าหมายสุดท้ายของชนบท หรือแม้กระทั่งพวกเราทุกคนเองก็ตาม น่าจะอยู่ที่ความสามารถ ในการพึ่งตนเอง อันนี้เป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด ถ้า เราพิจารณาถึงว่าเราอยากให้อะไร ๆ คนมีความสามารถในการ พึ่งตนเองได้มากขึ้น คือถ้าพูดอย่างนี้มันก็ไม่ค่อยสอดคล้อง กับเรื่องต่าง ๆ ที่ท่านทั้งหลายรับฟังมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยหนึ่งที่บอกว่าเน้นเรื่องต่าง ๆ เช่น รายได้ เราก็เน้นในเรื่องการผลิต แต่สิ่งที่ผมอยากจะเน้นมากกว่า เรื่องพวกนี้ก็คือ ในเรื่องการอาศัย การพึ่งความสามารถ ในการช่วยเหลือตนเองให้มากขึ้น

เมื่อพูดถึงการช่วยเหลือตนเองนั้น นักวิชาการทาง เศรษฐศาสตร์ก็มักนึกถึงเรื่องรายได้ เรื่องการผลิต ซึ่ง ความจริงมันก็ไม่ควรเป็นเรื่องเดียวกัน ส่วนนักวิชาการ บางคนก็นึกถึงว่า ถ้าคนเราช่วยตัวเองได้นั้นก็จะต้อง กลับไปสู่ยุคโบราณ คือ ทุกคนอยู่ได้ด้วยตัวของตัวเอง ทุก คนทำการผลิตที่ตนเองต้องการ เป็นการกลับไปสู่สังคม หมู่บ้านตามแบบของท่านคานธี ซึ่งท่านทั้งหลายก็คงทราบ ว่าท่านเคยเป็นผู้หนึ่งที่ทำการรณรงค์แนวความคิดแบบนั้น คือทุก ๆ หมู่บ้านจะมีทุกสิ่งทุกอย่างของตนเองภายในหมู่บ้านนั้น แต่ในส่วนของความคิดของผมเองนั้น ผมไม่ได้หมายถึง ลักษณะการพึ่งตนเองแบบท่านคานธี ไม่ได้หมายถึง การพึ่งตนเองโดยเอารายได้เป็นเครื่องวัด และก็ไม่ได้ หมายถึงการพึ่งตนเองโดยเอามาตรการในทางเศรษฐกิจ อื่น ๆ เป็นเครื่องวัด เรื่องที่อยู่ในใจของพวกเราบางคน ซึ่งผมเองก็มีส่วนอยู่ในคนกลุ่มนั้น ก็คือ เราอยากเห็น ชนบทไทยดำเนินไปในลักษณะที่ว่าประชาชนทุกคนมีความ สามารถที่จะปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและ มากขึ้นตามลำดับ เพราะว่าโลกเรานั้นไม่ได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นสัจธรรมของโลก เพราะฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงนั้นก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรค การเปลี่ยนแปลงบางกรณีก็ทำให้เกิดได้ด้วยมนุษย์ แต่ มนุษย์ก็จะต้องอยู่ให้ได้ภายใต้สภาพที่เปลี่ยนแปลง ตลอดเวลา ในแง่ความรู้สึกแล้ว เหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็น ปรัชญา แต่จริง ๆ แล้ว สิ่งที่เราจะพยายามที่สุด ก็คือ น่าจะพยายามไปให้ถึงจุดที่จะให้เกิดการพึ่งตัวเองขึ้น ซึ่งเรื่องนี้ก็ไม่ได้ขัดกับหลักพุทธศาสนา มันเป็นเรื่องที่ จะต้องพร้อม ซึ่งก็คือหลักพุทธศาสนาของเรานั่นเอง

อย่างไรก็ดี ความสามารถในการพึ่งตนเองนั้น ก็มี หลายระดับ ท่านทั้งหลายคงทราบกันแล้วนะครับ คนใน ชนบทของเราส่วนหนึ่งนับเป็นจำนวนล้านคนไม่มีความ สามารถในการพึ่งตนเอง แม้กระทั่งในเรื่องพื้นฐาน เช่น การเลี้ยงดูบุตรให้เจริญเติบโตแข็งแรงก็ยังทำไม่ได้ เรา ยังมีเด็กที่ขาดสารอาหารหรือผู้ใหญ่ที่มีโรคภัยไข้เจ็บอยู่ ช่วยตัวเองไม่ได้เป็นจำนวนมากในเขตชนบทของเรา ยิ่ง ในพื้นที่ที่ล้าหลังยากจน คนจำพวกนี้ยิ่งมีมาก เพราะฉะนั้น เราเห็นว่าการขาดความสามารถพื้นฐานอย่างนี้เป็นปัญหา หลักของประเทศชาติ ถ้าเราไม่กังวลถึงคนพวกนี้ ก็หมายความว่าความเชื่อมั่นของเราที่จะให้คนพึ่งตนเองได้นั้น ไม่สำเร็จเสียแล้วตั้งแต่ต้น ถ้าเราต้องการที่จะให้ความเชื่อ มั่นของเราเป็นผลสำเร็จตั้งแต่ต้น เราจะต้องเอาใจใส่เพื่อ

ให้เขาสามารถพึ่งตนเองได้ ในเรื่องพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งมีตัวอย่างมากมาย ท่านที่เคารพที่เคยเดินทางไปในพื้นที่ที่เราจัดว่าเป็นพื้นที่ยากจน ก็คงจะได้พบเด็กขาดสารอาหาร เด็กหรือแม่แต่ผู้ใหญ่อ่านหนังสือไม่ออก คนผอมแห้งแรงน้อย ติดยาแก้ปวด คนเป็นมาเลเรีย สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทยากจน คนเหล่านี้ไม่อาจช่วยตัวเองได้ในระดับพื้นฐานด้วยซ้ำไป

ถ้าทุกคนมีความสามารถช่วยเหลือตนเองในระดับพื้นฐานได้อย่างเช่นพวกเราทุกคนที่นั่งอยู่ในที่นี่ คือรู้จักความสะอาด รู้จักรักษาร่างกายให้มีสุขภาพดี รู้จักการป้องกันไม่ให้เป็นมาเลเรีย รู้จักที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขภาพแข็งแรง รู้จักที่จะชวนขวยหาความรู้ การพึ่งตนเองก็มาถึงอีกระดับหนึ่ง คือความสามารถในการช่วยเหลือตัวเองในการตัดสินใจ เรื่องนี้ถ้าท่านทั้งหลายสนใจทางด้านสังคมศาสตร์ก็คงจะเข้าใจจนครบว่า ระบบของคนด้อยพัฒนานั้นเป็นระบบที่ไม่ต้องการตัดสินใจอะไรเลย ทุกอย่างขึ้นอยู่กับสิ่งที่ธรรมชาติกำหนด เช่นเมื่อถึงฤดูฝนเขาก็จะลุกขึ้นมาทำงาน ทำนาเพราะฝนตก การตัดสินใจด้วยตัวเองนั้นเป็นเรื่องที่มีน้อย แต่เมื่อสภาพการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป คนจำเป็นต้องมีความสามารถมากขึ้น และตัดสินใจมากขึ้น เช่น คนในโรงเรียนหรือในที่เจริญอย่างเช่นพวกเรา นิสิต นักศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่าพวกเรามีความสามารถในการตัดสินใจพอสมควรทีเดียว เพราะฉะนั้นเราจะทำอย่างไรคนในชนบทหลังจากนี้จะสามารถตัดสินใจได้เองในสิ่งต่าง ๆ ที่เขาต้องดำเนินชีวิต

แน่นอนครับ การที่จะให้คนพึ่งตนเองได้หรือตัดสินใจเองได้นั้น นักวิชาการทุกกลุ่มก็คงจะเห็นด้วยกับผม นะครับว่า คนเหล่านั้นจะต้องมีความรู้และความรู้ที่นั้นจะต้องเป็นความรู้ในสิ่งที่จำเป็นในการครองชีพของเขา เช่น เขาจะต้องรู้ในเรื่องที่ดินของเขา เขาจะต้องรู้เรื่องน้ำ เขาจำเป็นต้องรู้ทุกอย่างที่เขาต้องใช้อย่างแท้จริง เกี่ยวกับเรื่องนี้คนบางคนอาจนึกว่าง่าย แต่ความจริงแล้วมันยาก ด้วยเหตุผลที่ว่าสภาพธรรมชาติของชนบทนั้นเปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่พวกเรามองข้ามอยู่ตลอดเวลา เช่น เรื่องที่ดิน ถ้าใครที่อยู่ในด้านการเกษตรคงจะยืนยันกับผมได้ว่า ดินในวันนี้กับเมื่อสิบปีก่อนนั้นไม่เหมือนกัน ความอุดมสมบูรณ์ของดินนั้นได้เสื่อมลงเพราะการใช้ที่ดินของเราไม่ถูกวิธี ถ้าชาวนาชาวไร่ของเราไม่รู้เรื่องดินเลย เขาจะตัดสินใจใช้ที่ดินได้อย่างไร นี่เป็นเรื่องจำเป็นที่เราจะ

ต้องให้มีการพัฒนาในเรื่องพวกนี้ ถ้าเขาไม่รู้เรื่องเหล่านี้เลย ความอุดมสมบูรณ์ของดินก็จะลดน้อยลงไป

เมื่อพูดมาถึงขั้นตอนนี้เกี่ยวกับการตัดสินใจ เราต้องพยายามคิดต่อไปว่าทำอย่างไรจึงจะให้เขาตัดสินใจในทางที่ถูก เช่น ทำอย่างไรให้เขาทราบว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องฉีดยาไก่ที่เขาเองเลี้ยงไว้ ทำอย่างไรจะให้เขาทราบว่าถึงเวลาแล้วจะต้องปรับปรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ ขั้นตอนที่ต่อไปที่เราพบกันอยู่ตลอดเวลาก็คือเมื่อเขาตัดสินใจได้มากขึ้น ก็หมายความว่าสามารถที่จะพึ่งตนเองได้มากขึ้น เมื่อสภาวะการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนไป และเมื่อสภาวะอย่างโน้นอย่างนี้เปลี่ยนไป เขาจะต้องมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อที่จะเผชิญกับสิ่งต่าง ๆ ที่แวดล้อมเขาอยู่ ความสามารถในการปรับตัวนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นเฉพาะชนบท สำหรับคนในเมืองก็จำเป็นเช่นกัน และก็จำเป็นต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะประเทศไทยนั้น จริง ๆ แล้วเป็น 1 ใน 180 กว่าชาติในโลกนี้ การที่ประเทศไทยจะเจริญรุ่งเรืองขึ้นได้นั้นจะต้องอยู่ได้ด้วยความสามารถที่เราจะต้องปรับตัวเองให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติประเทศให้ได้ ถ้าเราไม่สามารถจะแข่งขันกับนานาชาติประเทศได้เราแม้แต่บ่นอยู่ว่าถูกเอารัดเอาเปรียบ และเราไม่พยายามที่จะปรับตัวเองให้แข่งขันกับคนอื่นเขาได้นั้น ประเทศไทยทั้งประเทศก็ย่อมจะมีอัตราความเจริญล้าหลังเหมือนที่เราเป็นอยู่ในขณะนี้ ยิ่งจำนวนคนที่ปรับตัวเองได้เก่ง และมีความสามารถที่จะต่อสู้ทั้งในชนบทและในเมืองมีมากเท่าไรเราก็จะเห็นความเจริญเติบโตของประเทศมากขึ้นเท่านั้น นี่เป็นเรื่องที่เราเชื่อว่า อย่างน้อย ๆ ทิศทางของชนบทนั้นจะต้องดำเนินไปให้ได้จนถึงจุดที่ประชาชนเริ่มมีความสามารถในการเรื่องของการปรับตัวเองให้สอดคล้องกับภาวะต่าง ๆ ที่เปลี่ยนไป

สิ่งต่าง ๆ นานา ดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของความเขื่อนะครับ อาจจะผิดหรือถูกก็ได้ แต่ว่าชนบทไทยจะต้องไปในทิศทางนี้ให้ได้ ให้คนมีความสามารถเพิ่มขึ้น และความสามารถนั้นจะต้องมีส่วนสนับสนุนให้เขาพึ่งตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทีนี้ถ้าเราดูอย่างนี้แล้ว เราลองถามตัวเองว่าขณะนี้ใครละ ที่ยังช่วยตัวเองไม่ได้ และเราจะต้องถามตัวเองต่อไปว่า คนพวกนี้นั้นอยู่ที่ไหน และอยู่ในชนบทส่วนไหน พวกนี้เป็นพวกที่เราจะต้องให้ความสำคัญก่อนอื่น และนี่คือที่มาของแผนพัฒนาชนบทยากจนของรัฐบาล ในการพิจารณาถึงคนพวกนี้ เราพบว่า เรื่อง

แรกที่เราจำเป็นต้องทำทันทีคือ การเพิ่มโอกาสให้เขาพึ่งตนเองได้ เพราะว่าประเด็นแรกที่เราพบอย่างทั่วไปในเขตชนบทของประเทศไทยก็คือว่าคนในชนบทยากจนนั้น ยังไม่ได้รับโอกาสในการจะปรับปรุงตนเองในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ผมไม่รู้ว่่าสิ่งที่เราพูดกันมา 20 ปีนั้นมันถูกหรือผิดแต่รู้แน่ ๆ คือ ประเด็นต่าง ๆ ที่เรายึดกันมา 20 ปีนั้นมันทำให้เราเขว มันทำให้เราหลงลืมไปที่จะคำนึงถึงคนที่พึ่งตัวเองไม่ได้เลย ดูเสมือนว่าคนพวกนี้ถูกปล่อยปละละเลย ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นปัญหา เป็นหัวใจของการพัฒนาชนบทขณะนี้ ถ้าหากว่าเราสามารถให้โอกาสแก่คนพวกนี้ได้ ให้เขาสามารถพึ่งตัวเองได้ ให้เขาตัดสินใจได้ เรื่องนี้ไม่ต้องไปกังวลอะไรหรอกครับ เรามีความเชื่อมั่นในความสามารถ

ของมนุษย์ ถ้าคนมีความสามารถตัดสินใจได้ดีแล้วละก็ทุกอย่างจะดีขึ้น เราไม่ต้องใช้ระบบอะไร เพราะระบบที่จะอยู่ได้คือ ระบบที่คนที่อยู่ในระบบมีความสามารถ ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่ผมถามผมว่าชนบทไทยจะไปทางไหน ผมก็ต้องตอบว่าไปทางนี้ไปในทางเพิ่มคุณภาพของคน ไปในทางเพิ่มความสามารถของคน ไปในทางให้โอกาสคนที่ไม่เคยมีโอกาสเลยนั้น ได้รับโอกาสที่จะพึ่งตนเองได้มากขึ้น ไปในทิศทางที่จะทำให้ประชาชนทุกคนมีความสามารถเหมือนกับพวกเราที่นั่งอยู่ในที่นี้ คือ ตัดสินใจได้ ต่อสู้ได้ และแข่งขันได้...ขอบคุณ!

การประสานแผน

ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด : ทรศนะบางประการ

มนุชญ์ วัฒนโกเมร

เบื้องต้น การมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดของการประสานแผนที่อยู่ในทิศทางเดียวกัน เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง เพราะคำว่า การประสานแผน ได้มีการใช้้อยคำสำนวนที่แตกต่างกันไปตามความนิยม คำว่า การประสานแผนที่ใช้อยู่ใน การวางแผนพัฒนาจังหวัดปัจจุบัน ได้แปลและถ่ายความมาจากศัพท์วิชาการด้านการวางแผนพัฒนาภาคในภาษาอังกฤษ ศัพท์ทางวิชาการด้านการวางแผนพัฒนาภาคที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการประสานแผนที่น่าหยิบยกมาทำความเข้าใจ คือ การวางแผนแบบผสมผสาน และการวางแผนสมบูรณแบบ

การวางแผนแบบผสมผสาน ได้ถูกถ่ายทอดมาจากแนวความคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการวางแผนลงทุนแบบรายโครงการ โดยเน้นวางแผนลงทุนภาครัฐบาลแบบผสมผสาน ที่มีวิธีการวางแผนประมาณการความสามารถทางทรัพยากรของรัฐบาลในการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และมีการกำหนดโครงการลงทุนของรัฐบาลทุกสาขาการผลิตไว้ในแผนเดียวกัน (วอเทอร์สตัน 1974) ในการวางแผนพัฒนาภาค การวางแผนแบบผสมผสานหมายถึงการวางแผนที่มีการเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมในกระบวนการ

วางแผนทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการผสมผสานในเนื้อหาการพัฒนาที่เหมาะสมกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่แน่ชัด และจะต้องตระหนักถึงการตอบสนองผลระหว่างกันของส่วนประกอบต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาของพื้นที่ด้วย (จำลอง อติกุล 1978)

การวางแผนสมบูรณแบบมีแนวความคิดดั้งเดิมจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของการวางแผนลงทุนภาครัฐบาลแบบผสมผสานในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบ โดยเน้นบทบาทในการลงทุนทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวม (วอเทอร์สตัน 1974) ส่วนความหมายที่ใช้ในการวางแผนพัฒนาภาค หมายถึงการวางแผนที่ยึดหลักการประสานงานและการผสมผสานที่พัฒนาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแน่ชัด โดยมีการผสมผสานในเนื้อหาการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และการผสมผสานกระบวนการพัฒนาระหว่างระดับด้วย (จำลอง อติกุล 1978 และ นากามิเน่ 1977)

จะเห็นได้ว่าความหมายของการวางแผนผสมผสานกับการวางแผนสมบูรณแบบในทางการวางแผนพัฒนา

* บทความนี้เสนอต่อการประชุมกลุ่มวิชาการวางแผน ในการประชุมสมัชชาทางวิชาการสังคมศาสตร์ ประจำปี 2526 ของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2526 ที่ตึกสำนักคณบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาค มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่บางแนวความคิด ได้พยายามให้มีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การวางแผนแบบผสมผสานหมายถึงการเชื่อมโยงเนื้อหาของการพัฒนาเฉพาะในขอบเขตที่มีการวางแผนเท่านั้น ส่วนการวางแผนสมบูรณ์แบบ หมายถึงการเชื่อมโยงเนื้อหาของการพัฒนาครบทุกสาขาการพัฒนา

สำหรับคำว่า การประสานแผนนั้น ได้ใช้กันมานานแล้ว เรามักจะได้ยินคำถามว่า “วางแผนนั้นมีการประสานแผนหรือไม่” ในขั้นแรกเรามักให้ความสำคัญเฉพาะเพียงว่าจะต้องวางแผนให้ปัญหา นโยบาย วัตถุประสงค์ แนวทางการพัฒนา มาตรการ และแผนงาน โครงการ รวมตลอดถึงแผนสาขาต่าง ๆ มีความสัมพันธ์สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันเท่านั้น คำว่าการประสานแผนเพิ่งเป็นคำที่นิยมกันแพร่หลายในช่วงเวลาของการจัดระบบการบริหารพัฒนาชนบทแนวใหม่ของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เมื่อ 2 ปีที่แล้ว โดยได้มีความพยายามที่จะให้มีการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับแผนของกระทรวงและของชาติ รวมทั้งได้มีการเชื่อมโยงการพัฒนาระหว่างสาขาของ 4 กระทรวงหลัก (เกษตรฯ ศึกษา สาธารณสุข และมหาดไทย) และมีการประสานภายในสาขาหรือภายในกระทรวงเดียวกัน

2.

การวางแผนแบบให้มีการประสานแผนเป็นความมุ่งมาดปรารถนาของนักวางแผนทุกระดับและทุกสาขาอาชีพตามความเข้าใจของผู้เขียนอาจประมวลแนวความคิดได้ 3 นัยด้วยกัน คือ นัยแรก แนวความคิดของยุทธศาสตร์การวางแผน นัยที่ 2 แนวความคิดของศิลปะการวางแผน และนัยสุดท้าย แนวความคิดของระเบียบวิธีการวางแผน

แง่มุมของยุทธศาสตร์การวางแผน การประสานแผนหมายถึงการวางแผนที่มีการผนึกความพยายามให้เกิดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้สัมพันธ์กับแนวทางและทิศทางของการพัฒนาของพื้นที่ทั้งระดับที่สูงกว่า และระดับที่ต่ำกว่า เช่น การวางแผนพัฒนาจังหวัด ก็จำเป็นจะต้องมีแนวทางและทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนในการพัฒนาของระดับชาติ ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องสอดคล้องและเป็นกรอบแนวการพัฒนาในระดับอำเภอและชุมชนระดับพื้นที่ (ตำบลและหมู่บ้าน) ด้วย

แง่มุมของศิลปะการวางแผน การประสานหมายถึงพลังความพยายามในการระดมความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ และอาชีพหรือสังกัดที่แตกต่างกันมาร่วมกันวางแผน ทั้งนี้เพราะความพยายามให้เกิดการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เป็นเรื่องของการสร้างพลังร่วมของคนต่างสาขาอาชีพและประสบการณ์จำนวนมากให้เกิดทัศนคติและแนวความคิดร่วมกันในการวางแผน

แง่มุมของระเบียบวิธีการวางแผน การประสานแผนหมายถึงวิธีการที่จะให้เกิดการวางแผนที่มีการประสานระหว่างระดับ การประสานในเนื้อหา และการประสานระดับพื้นที่

■ **การประสานระหว่างระดับ** หมายถึงการถ่ายทอดแนวความคิด จุดมุ่งหมายและนโยบายหลักของการพัฒนาประเทศ ลงสู่การวางแผนในระดับที่ต่ำกว่า เช่น ระดับภาค จังหวัด และชุมชนระดับพื้นที่ เพื่อให้การวางแผนในระดับดังกล่าวมีการประสานสอดคล้องกับแนวทางพัฒนาของชาติ

■ **การประสานในเนื้อหา** หมายถึงการเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาภายในสาขาการพัฒนาเดียว และระหว่างสาขาการพัฒนา (เศรษฐกิจ สังคม การบริหาร) ให้สนับสนุนเกื้อกูลเป็นกรอบการพัฒนาเดียวกัน ในอันที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาตามแบบที่ได้วางไว้

■ **การประสานระดับพื้นที่** หมายถึงการเลือกหรือตัดสินใจกำหนดกิจกรรมการพัฒนาที่สอดคล้องกับลักษณะภูมิศาสตร์และจิตวิทยาสังคมของชุมชนระดับพื้นที่ สำหรับการประสานในเนื้อหาและการประสานระดับพื้นที่ที่ได้กล่าวมาแล้ว มักจะพิจารณาควบคู่กันไป โดยไม่สามารถแยกจากกันได้

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปได้ว่าการประสานแผนในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ควรมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก แนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องมีทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ

ประการที่ 2 จะต้องมีสภาพพื้นที่ที่แน่นชัด ถ้าเราพูดถึงพื้นที่ระดับตำบลหมู่บ้าน ความแจ่มชัดมีมาก ถ้าเราพูดถึงพื้นที่ระดับอำเภอและจังหวัดความแจ่มชัดก็น้อย และ

จะยิ่งเลือนลางเมื่อพูดถึงพื้นที่ระดับภาคและประเทศ ดังนั้นขนาดพื้นที่ที่ยิ่งกว้างขวางเท่าใด ความยากของการประสานแผนในมิติของพื้นที่ก็ยิ่งมีมากเท่านั้น ความพยายามในการกำหนดพื้นที่เป้าหมายของการวางแผนพัฒนาในแต่ละระดับจึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีการพิจารณากำหนดกิจกรรมการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความจำเป็นของพื้นที่นั้น ๆ

และ **ประการสุดท้าย** ทักษะคิดและแนวความคิดของคนที่อยู่ในกระบวนการวางแผนเดียวกันและทุกระดับจะต้องมีพลังพยายามในระดับและทิศทางใกล้เคียงกัน จึงจะเกิดการประสานงานเพื่อร่วมกันวางแผนแบบให้มีการประสานแผนได้

3.

ความเป็นไปได้ของการประสานแผนในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างแนวความคิดและรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัดกับโครงสร้างทางการปกครอง การบริหารและเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ การวางแผนพัฒนาจังหวัดได้เริ่มต้นในช่วงกลางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514 หรือประมาณปี พ.ศ. 2512 ซึ่งการวางแผนพัฒนาจังหวัดในยุคเริ่มต้นได้ยึดมั่นกับแนวความคิดของการวางแผนพัฒนาภาคเป็นสำคัญ จึงมีความพยายามที่จะให้แผนพัฒนาจังหวัดมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาที่สมบูรณ์แบบ โดยในการวางแผนได้เน้นให้มีการวิเคราะห์สถานะและโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อฉายภาพลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในอนาคต พร้อมกับรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาและความจำเป็นของประชาชนในระดับตำบล/หมู่บ้านที่กำหนดโดยผู้นำท้องถิ่น จากนั้นก็ประมวลกำหนดแนวทางการพัฒนาของจังหวัดไว้ทุกด้านโดยแปลงออกมาเป็นโครงการที่จะต้องสนองปัญหาและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ และโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ทั้งนี้ในครั้งกระนั้นเรามีความมุ่งหวังที่จะให้กระทรวง ทบวง กรม จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ตามแผนที่แต่ละจังหวัดได้วางไว้ แต่ตามข้อเท็จจริงส่วนกลางมิได้อ่านหรือศึกษาพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัด และไม่ได้จัดสรรงบประมาณโดยอาศัยแผนพัฒนาจังหวัดแต่อย่างใด ยังคงจัดสรรทรัพยากรและโครงการตามภารกิจของตนตามที่กำหนดไว้ในแผนชาติ แผน

กระทรวง แผนกรม หรือตามข้อเสนอของผู้แทนของตนที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ

ความล้มเหลวของพลังพยายามในการผลักดันให้มีการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีสาเหตุที่สำคัญเนื่องมาจากแนวความคิดและรูปแบบของการวางแผนพัฒนาจังหวัดไม่สอดคล้องกับโครงสร้างของระบบการปกครอง การบริหารและเศรษฐกิจที่มีลักษณะรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลางสูง เช่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจทางการคลังในระดับต่ำ ทำให้โดยส่วนรวมไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ขาดเอกภาพและไม่มียงบประมาณเป็นของตนเอง เพราะระบบบริหารราชการให้ความสำคัญแก่กระทรวง ทบวง กรม ทั้งด้านอำนาจการตัดสินใจและการงบประมาณส่วนราชการที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคมักจะพึ่งการตัดสินใจจากกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดมากกว่าพึ่งจากผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้งจังหวัดไม่มีอำนาจและไม่มียงบประมาณที่จะดำเนินนโยบายทางการเงิน และการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องราคาราคาพืชผลและการตลาดรวมทั้งมาตรการจูงใจเพื่อให้เกิดการลงทุนได้ด้วย

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ได้มีการประกาศนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งได้ตระหนักว่าการพัฒนาชนบทโดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแกนนำจะต้องยอมรับความจริงขั้นพื้นฐานอยู่ 3 ประการ คือ **ประการแรก** กระทรวง ทบวง กรม มิได้เป็นหน่วยงานทางวิชาการเฉพาะด้าน ที่จะให้คำแนะนำแก่จังหวัดและหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นหน่วยงานปฏิบัติของรัฐที่นำบริการสาธารณสุข ไปสู่ประชาชนจนถึงระดับตำบล หมู่บ้าน โดยเฉพาะ 4 กระทรวงหลัก (เกษตรฯ, ศึกษาธิการ, สาธารณสุข และมหาดไทย) มีข้าราชการในสังกัดประจำอยู่ในระดับตำบล **ประการที่ 2** กระทรวง ทบวง กรม จะถูกกำหนดแนวทางการดำเนินงานโดยแผนระดับชาติ และมีการแปลงแผนชาติออกเป็นแผนปฏิบัติการของตน ที่จะดำเนินการตามภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนในพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน **ประการที่ 3** งบประมาณในการนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชนตั้งให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ฉะนั้นในทางปฏิบัติจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะไม่มียงบประมาณหรือทรัพยากรของตน ภาวะการไม่มี

กำลังเงินเป็นข้อจำกัดสำคัญยิ่งในการวางแผนพัฒนา

ดังนั้นภายใต้แนวทางการพัฒนาชนบทของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่าการพัฒนาชนบทระดับ กชช. ที่มีจุดมุ่งตามนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ จึงได้ปรับแนวความคิดและรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัดใหม่ จากแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ เป็นแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทของจังหวัดที่เตรียมการใช้งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ให้มีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อนกัน และสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความจำเป็นของประชาชนในชุมชนระดับพื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นเครื่องมือในการปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาคือ และตอบสนองความจำเป็นของประชาชนในชุมชนระดับพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า แนวความคิดและรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัดตามระบบ กชช. ให้ความสำคัญแก่การประสานแผนต่างระดับ ที่จะให้การวางแผนจากเบื้องล่างสอดคล้องกับการวางแผนจากเบื้องบน ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญแก่การประสานเนื้อหาการพัฒนาสอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตามแม้ว่าแผนพัฒนาจังหวัดตามแนวนี้อาจแตกต่างไปจากแนวความคิดพื้นฐานของการวางแผนพัฒนาภาคและการวางแผนพัฒนาจังหวัดดั้งเดิมก็ตาม แต่ก็เป็นไปได้และเหมาะสมกับโครงสร้างระบบการปกครองและบริหารของประเทศที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน

4.

ความพยายามที่จะให้มีการประสานแผนระหว่างระดับในระยะแรกเริ่มต้นในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 กล่าวคือในแผนพัฒนาดังกล่าว **ประการแรก** ได้มีการกำหนดแนวการพัฒนาส่วนรวมเป็นหลักในการขึ้นากการวางแผนของสาขาการพัฒนาต่าง ๆ และการพัฒนาภาค โดยกำหนดแผนงานโครงการให้มีความสอดคล้องกับแผนส่วนรวมและการพัฒนาภาค **ประการที่ 2** เริ่มมองการพัฒนาชนบทในแง่มุมที่ต่างไปจากการพัฒนาการเกษตร ถึงแม้จะให้ความสำคัญแก่การพัฒนาการเกษตรอยู่ แต่ก็ตระหนักว่าจะต้องสัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างสังคมในชนบท และ **ประการที่ 3** ได้กำหนดแนวทางให้มีการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่สัมพันธ์สอดคล้อง

กับแผนพัฒนาภาคและแผนส่วนรวมด้วย

นอกจากนี้ยังได้มีความพยายามในทางปฏิบัติให้กระทรวง ทบวง กรม แจ้างแนวทางการพัฒนาหรือกรอบนโยบายที่แปลงมาจากแผนพัฒนา และข่าวสารข้อมูลงบประมาณเกี่ยวกับงบประมาณประจำ งบโครงการต่อเนื่อง งบผูกพัน และงบโครงการใหม่ของแต่ละหน่วย ให้จังหวัดทราบเพื่อใช้เป็นแนวทางการวางแผนพัฒนาจังหวัดทั้งแผน 5 ปี และแผนประจำปี แต่ความพยายามนี้ไม่บังเกิดผลเพราะหน่วยงานส่วนใหญ่ไม่เห็นถึงความสำคัญจึงไม่มีการแจ้งกรอบนโยบายและข่าวสารข้อมูลงบประมาณของตนให้จังหวัด บางหน่วยงานแจ้งเพียงแนวนโยบายกว้าง ๆ ที่คัดลอกมาจากแผนพัฒนาหรือแผนกระทรวง ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ในการประสานแผนต่างระดับและการวางแผนของจังหวัดแต่ประการใด

จากข้อจำกัดที่ว่าจังหวัดไม่มีทรัพยากรของตนเองจึงวางแผนพัฒนาไม่ได้นั้น ในปีงบประมาณ 2521 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณจังหวัดจำนวนประมาณร้อยละ 1 ของงบประมาณแผ่นดิน หรือคิดเป็นเงินประมาณ 900 ล้านบาท ให้จังหวัดต่าง ๆ เพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี แต่ก็ถูกระงับไปในปีงบประมาณ 2524 เพราะรัฐบาลได้มีนโยบายทุ่มเทงบประมาณสำหรับโครงการสร้างงานในชนบท (กชช.) ที่มาจากแผนพัฒนาตำบลแทน

อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเพื่อใช้จ่ายงบประมาณจังหวัด รวม 3 ปีงบประมาณนั้น ได้มีการศึกษาวิจัยของนักวิชาการบางท่านพบว่า แผนพัฒนาจังหวัดประจำปีขาดการประสานสอดคล้องกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้ขาดพลังและทิศทางการพัฒนา โครงการในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเน้นให้ความสำคัญแก่กิจกรรมก่อสร้างถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ โดยให้ความสำคัญแก่กิจกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวชนบทน้อยมาก นอกจากนี้ยังพบว่าโครงการก่อสร้างตามแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวมีการซ้ำซ้อนทั้งกิจกรรมและพื้นที่ดำเนินการกับโครงการพัฒนาปกติของกระทรวง ทบวง กรม ด้วย (โฆษิต ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์ 2523, ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2524)

การปรับแนวความคิดและรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 อันเนื่องมาจากความจริงขั้นพื้นฐาน 3 ประการที่ได้กล่าวแล้ว เป็นผลเนื่องมาจากรัฐบาล

ได้มีนโยบายเน้นหนักที่จะพัฒนาชนบทเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของชาวชนบท และเพื่อกระจายผลการพัฒนาให้เกิดความสมดุลและความเป็นธรรมของระบบสังคมส่วนรวมของประเทศด้วย แผนพัฒนาจังหวัดจึงถูกกำหนดให้เป็นเครื่องมือที่จะประสานพลังการพัฒนาชนบทของกระทรวงที่มีความรับผิดชอบผูกพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวชนบท เพื่อให้การพัฒนาชนบทเป็นแกนนำของการพัฒนาจังหวัด โดยมีความสอดคล้องและตรงกับปัญหาและความจำเป็นของประชาชนชาวชนบทในระดับตำบลและหมู่บ้าน ในขั้นแรกเน้นให้มีการประสานพลังงานการพัฒนาของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย และ 4 นโยบายหลักของรัฐบาลได้แก่ นโยบายด้านความมั่นคง ด้านแหล่งน้ำ ด้านการสร้างงานในชนบท และด้านการพัฒนาชนบทยากจน

การที่ระบบ กชช. ได้ปรับแนวความคิดและรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัด อาจจะแปลความได้ว่ามีเหตุผลดังนี้ **ประการแรก** การพัฒนาชนบทจะบรรลุผลต่อเมื่อยึดหลักการช่วยตนเอง มีส่วนร่วม พี่งพาทัน และประสานงาน จึงจะมีพลังในการพัฒนา **ประการที่ 2** ประชาชนชาวชนบทมีปัญหาและความจำเป็นมากมาย ปัญหาบางอย่างประชาชนรู้ (เช่นปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน) ปัญหาบางอย่างประชาชนไม่รู้ (เช่นปัญหาด้านการปรับปรุงคุณภาพชีวิต) ดังนั้นปัญหาบางอย่างประชาชนก็แก้เองได้ ปัญหาบางอย่างก็แก้เองไม่ได้ และ**ประการที่ 3** การพัฒนาที่จะแก้ไขปัญหาของชาวชนบทจึงจะต้องมีการประสานงานและการพี่งพาทันระหว่างองค์กรของรัฐและกับประชาชนหรือองค์กรประชาชนควบคู่ไปกับการที่ประชาชนหรือองค์กรประชาชนจะต้องช่วยตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย

ดังนั้นในหลักการของการประสานแผนระหว่างระดับในการวางแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้แนวทางการพัฒนาชนบทระบบ กชช. จึงกำหนดให้ 4 กระทรวงหลัก และ 4 นโยบายแจ้งกรอบนโยบายการพัฒนา รายชื่อแผนงาน โครงการ และกิจกรรม แนวทางการดำเนิน เจื่อนไขและเป้าหมายที่จะประสานกับแผนพัฒนาจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณให้จังหวัดทราบ จังหวัดจะปรับกรอบนโยบายการพัฒนาของส่วนกลางให้เป็นแนวทางการพัฒนาจังหวัดประจำปี และแจ้งให้อำเภอ ตำบลทราบ การวางแผนจะเริ่มจาก

การให้องค์กรประชาชนระดับตำบล/หมู่บ้านพิจารณาว่าในพื้นที่ของตนมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยโครงการหรือบริการที่ส่วนกลางกำหนดให้มีการประสานหรือไม่ หากมีปัญหาและต้องการโครงการใด ก็จะกำหนดพื้นที่ดำเนินการสำหรับโครงการนั้นไว้ในแผนพัฒนาตำบล ในระดับอำเภอ ก็จะมีการวางแผนพัฒนาอำเภอ โดยประสานแผนพัฒนาตำบลต่าง ๆ คัดเลือกกลั่นกรองโครงการให้เหมาะสมกับความเป็นไปได้ทางงบประมาณที่จะได้รับสนับสนุน กำหนดลำดับความสำคัญพื้นที่ของแต่ละโครงการ และจัดทำโครงการพัฒนาระดับอำเภอ ระดับจังหวัดก็จะทำการวางแผนพัฒนาจังหวัดคล้ายคลึงกับการวางแผนพัฒนาอำเภอ เมื่อกระทรวง ทบวง กรม ได้รับแผนพัฒนาแล้วจะพิจารณาว่าตนจะให้ความสนับสนุนแก่จังหวัดตามแผนได้แค่ไหนเพียงไร และจะแจ้งผลการพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดในขั้นต้นให้จังหวัดได้ทราบ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว กระทรวง ทบวง กรม จะจัดทำแผนปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณและโครงการแจ้งจังหวัด การจัดสรรงบประมาณและโครงการของส่วนกลางจะต้องมีพื้นฐานมาจากการพิจารณาความต้องการโครงการและพื้นที่ดำเนินการโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด และจัดสรรโครงการที่จังหวัดไม่ได้กำหนดไว้ในแผน และจะกำหนดพื้นที่ดำเนินการโครงการที่ต่างไปจากที่จังหวัดกำหนดไว้ในแผนไม่ได้

อาจสรุปได้ว่าลักษณะของการประสานแผนระหว่างระดับในการวางแผนพัฒนาจังหวัดตามระบบการพัฒนาชนบทของ กชช. เน้นการประสานให้การวางแผนจากเบื้องล่างพบกับการวางแผนจากเบื้องบน ซึ่งก็หมายถึงแผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นเครื่องมือในการปรับแนวทางการพัฒนาชนบทของจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของชาติ และขณะเดียวกันก็สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความจำเป็นที่ประชาชนชาวชนบทในระดับตำบลหมู่บ้านเผชิญอยู่จริงควบคู่กันไปด้วย

องค์ประกอบของการประสานแผนระหว่างระดับอาจสรุปสาระสำคัญได้ 3 ประการ คือ **ประการแรก** มีการถ่ายทอด นโยบายและแนวทางการพัฒนาจากระดับชาติสู่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน **ประการที่ 2** มีการวางแผนค้นหาแนวทางแก้ปัญหาและสนองความจำเป็นของชุมชนในระดับต่ำสุด (หมู่บ้าน) จนถึงชุมชนระดับสูงสุด (จังหวัด) เพื่อให้บรรจบกับนโยบายและแนวการพัฒนาในระดับชาติ และ**ประการที่ 3** ระดับชาติ

มีการตอบสนองทรัพยากรในการพัฒนาที่จะแก้ปัญหาและสนองความจำเป็นพื้นที่ชนบทที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด

อย่างไรก็ดี การประสานแผนต่างระดับในการพัฒนาชนบทระบบ กชช. จะต้องก้าวไปสู่สาระสำคัญ **ประการที่ 4** นั่นก็คือปัญหาและความจำเป็นของชุมชนทุกระดับของจังหวัดจะต้องมีบทบาทเป็น “ตัวปรับ” นโยบายและแนวทางการพัฒนาส่วนรวมของชาติ และ มีบทบาทที่จะเป็น “ตัวกำหนด” นโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลด้วย จึงจะเป็นการนำแนวความคิดของการประสานแผนระหว่างระดับมาใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด

5.

จากการปรับแนวความคิดและรูปแบบของแผนพัฒนาชนบทในระบบการพัฒนาชนบทของ กชช. จากแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบ เป็นแผนปฏิบัติการเตรียมใช้งบประมาณของส่วนกลางให้สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นของประชาชนในชุมชนระดับพื้นที่ ดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้เนื้อหา และขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัดเปลี่ยนแปลงจากการที่มีเนื้อหาครบทุกสาขาการพัฒนา เป็นมีเนื้อหาเฉพาะสาขาการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับงานของ 4 กระทรวงหลัก และ 4 นโยบายเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในระบบ กชช. มุ่งหวังที่จะให้เกิดความเป็นไปได้ในการวางและปฏิบัติตามแผนภายใต้โครงสร้างปัจจุบันของระบบการปกครอง การบริหาร และเศรษฐกิจ ดังนั้นการประสานในเนื้อหาของ การวางแผนพัฒนาจังหวัดจึงจำกัดอยู่ในขอบเขตการเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาของ 4 กระทรวงหลัก และ 4 นโยบายของชาติ

นอกจากนี้ ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดยุคก่อนระบบ กชช. องค์การของประชาชนในชุมชนมีบทบาทเพียงเป็นผู้เสนอปัญหาและความจำเป็นเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจกำหนดกิจกรรมและโครงการพัฒนาเป็นของราชการของรัฐ (โฆลิต ปิ่นเปียมรัฐ 2523) เพราะตามระเบียบว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2520 ให้คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ทำการวางแผนพัฒนาจังหวัดโดยสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนจากการขอทราบมติสภาตำบล คณะกรรมการสุขภาพตำบล และคณะเทศมนตรี และรวบรวมความเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้า

ประจำกิ่งอำเภอ เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

ในระบบ กชช. ได้ตระหนักว่า การที่จะให้มีการประสานในเนื้อหาและระดับพื้นที่ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด จำเป็นจะต้องมีการพึ่งพาระหว่างองค์กรของประชาชนกับข้าราชการของรัฐ เพื่อค้นหาปัญหาและความจำเป็นของประชาชนในชุมชน และเพื่อกำหนดกิจกรรมการพัฒนาในอันที่จะแก้ไขและสนองความจำเป็นด้วย ทั้งนี้เพราะจากที่กล่าวแล้วว่า ชุมชนชนบทมีปัญหาและความจำเป็นมากมาย ปัญหาบางอย่างชุมชนรู้ บางอย่างชุมชนไม่รู้ และปัญหาบางอย่างชุมชนแก้เองได้ บางอย่างแก้เองไม่ได้ ดังนั้นจึงมีการกำหนดแนชต์ว่ากิจกรรมการพัฒนาโดยของ 4 กระทรวงหลัก และ 4 นโยบายของรัฐบาล ที่อยู่ในขอบเขตและเนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัด องค์กรของประชาชนในชุมชนเป็นผู้กำหนดพื้นที่ดำเนินการ กิจกรรมใดองค์กรของประชาชนเป็นผู้เสนอพื้นที่ดำเนินการให้้องค์การบริหารการพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ และจังหวัดเป็นผู้กำหนดพื้นที่ดำเนินการ

การกล่าวถึงประเด็นของการประสานในเนื้อหา จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการประสานระดับพื้นที่อย่างที่ยกออกจากกันไม่ได้ เพราะการกำหนดและเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาจะต้องเหมาะสมกับลักษณะภูมิศาสตร์ และจิตวิทยาสังคมของชุมชนระดับพื้นที่ จึงจะทำให้ทิศทางการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาของพื้นที่เป็นไปอย่างมีพลังพื้นที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงพื้นที่ที่เป็นชุมชนหรือพื้นที่มีผลกระทบต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ในทำนองเดียวกัน การประสานแผนมิใช่แบ่งแยกการประสานระหว่างระดับออกจากการประสานในเนื้อหาและระดับพื้นที่โดยสิ้นเชิงหรือเอกเทศ ตรงกันข้าม จะต้องให้ความสำคัญระหว่างกันทุกขั้นตอนของการวางแผน

พิจารณาในหลักการแล้ว สาระสำคัญของการประสานในเนื้อหาและระดับพื้นที่ประกอบด้วย **ประการแรก** มีการค้นหาเพื่อระบุปัญหาและความจำเป็นของชุมชน เพื่อให้ได้ปัญหาและความจำเป็นที่ชุมชนเผชิญอยู่จริง **ประการที่ 2** มีการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาให้ตรงกับปัญหาและความจำเป็นที่ชุมชนเผชิญอยู่ **ประการที่ 3** มีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ของแต่ละปัญหาและความจำเป็น หรือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและโครงการ ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของการจัดสรรทรัพยากรของระบบการบริหารราชการจะเป็นตัวกำหนดว่าควรจะมีการจัดลำดับความสำคัญในลักษณะใด

ประการที่ 4 กำหนดกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาให้ถือ
 กุลส่งเสริมระหว่างกัน และมีความสอดคล้องกันในปัจจุบัน
 ด้านเวลา นอกจากนี้กิจกรรมการพัฒนาจะต้องเหมาะสม
 กับเงื่อนไขทั้งด้านภูมิศาสตร์และจิตวิทยาสังคมของแต่ละ
 ชุมชนด้วย และ **ประการที่ 5** กำหนดกิจกรรมหรือโครง
 การการพัฒนาหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาและสนอง
 ความจำเป็นของชุมชนระดับพื้นที่ จะต้องมีความสอดคล้อง
 กับนโยบายและแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ระดับที่สูงกว่า
 จนถึงระดับชาติ ดังกล่าวไว้แล้วในสาระสำคัญของการ
 ประสานระหว่างระดับ

จากสาระสำคัญของการประสานในเนื้อหาและระดับ
 พื้นที่ทั้ง 5 ประการดังกล่าวเมื่อเรากลับมาพิจารณาถึง
 วิธีการประสานแผนตามนโยบายของการวางแผนพัฒนาจังหวัด
 ในระยะ กชช. เราจะพบข้อเท็จจริงและข้อสังเกตบาง
 ประการที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกลไกของระบบใน
 โอกาสต่อไป

ประการแรก ปัญหาและความจำเป็นที่แท้จริง
 หัวใจของการประสานในเนื้อหาและระดับพื้นที่ คือการ
 ระบุนโยบายและความจำเป็นที่ชุมชนเผชิญอยู่จริง ในระบบ
 กชช. ได้เน้นให้ข้าราชการของ 4 กระทรวงหลักในระดับ
 พื้นที่ (พัฒนากรตำบล เกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล
 และครู) ซึ่งเป็นผู้ทำงานอยู่ในขณะทำงานปฏิบัติการ
 สนับสนุนการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ได้มี
 บทบาทในการชี้แนวในการระบุนโยบายและความจำเป็นของ
 ชุมชนแก่สภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรของประชาชน ทั้งนี้
 เพราะจากประสบการณ์ของการวางแผนพัฒนาจังหวัดใน
 รอบทศวรรษที่แล้วพบว่า ปัญหาบางอย่างประชาชนรู้
 บางอย่างประชาชนไม่รู้ ดังนั้นในแผนพัฒนาจังหวัดใน
 ช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงปรากฏว่ามีปัญหาและความจำเป็น
 ด้านกายภาพของชุมชนเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาและความ
 จำเป็นด้านคุณภาพชีวิต เช่น สุขภาพ อนามัย ความไม่รู้
 ในการปรับปรุงชีวิตและความเป็นอยู่และการปรับปรุง
 อาชีพ มีกำหนดไว้ไม่มากนักเพราะประชาชนหรือองค์กร
 ของประชาชนมองปัญหาและความจำเป็นดังกล่าวไม่แจ่ม
 ชัด อย่างไรก็ตามจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คปต.
 โดยเฉพาะข้าราชการ 4 กระทรวงหลักในระดับตำบล
 หมู่บ้าน ของศูนย์ปฏิบัติการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.)
 พบว่า คปต. ยังไม่มีบทบาทในการให้คำปรึกษาและชี้
 แนวแก่สภาตำบลเท่าที่ควร จึงจำเป็นจะต้องมีการระดม
 ทรัพยากรให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทแก่ คปต. โดยรีบด่วน
 เพื่อที่ คปต. จะได้สามารถเป็นผู้ชี้แนวให้องค์กรของประ

ชาชนสามารถระบุนโยบายและความจำเป็นที่ชุมชนเผชิญอยู่
 จริงได้

ประการที่ 2 การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการ
 พัฒนา ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรอันจำกัดของประเทศ
 การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาที่มุ่งจะแก้ปัญหา
 และสนองความจำเป็นของชุมชนที่ตรงจุดมีความสำคัญยิ่ง
 เพราะถ้ามีการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาที่เลียน
 แบบการพัฒนาจากชุมชนอื่น หรือเพราะความต้องการยึด
 ยึดผลการของฝ่ายข้าราชการของรัฐ จะผิดพลาดการ
 แก้ปัญหา และสนองความจำเป็นที่ชุมชนเผชิญอยู่จริง
 และการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาในลักษณะ
 ดังกล่าวจะไม่เกิดผลเชิงการพัฒนาต่อชุมชนเลย ดังนั้น
 องค์กรของประชาชน ตลอดจนประชาชนในตำบล หมู่บ้าน
 และข้าราชการของรัฐในพื้นที่จึงจำเป็นจะต้องมีความรู้พื้น
 ฐานว่า ปัญหาและความจำเป็นใดจะต้องแก้ด้วยโครงการ
 ใด หรือโครงการหนึ่ง ๆ จะแก้ไขปัญหาและความจำเป็นใด
 บ้าง จากการทบทวนกรอบนโยบายและแนวทางในการ
 ประสานแผนของ 4 กระทรวงหลัก และหมวดนโยบาย
 สำคัญของรัฐบาล พบว่า แผนพัฒนาชนบทยากจน ซึ่ง
 เป็นหมวดหนึ่งของนโยบาย รัฐบาลได้กำหนดชัดเจนว่า
 แต่ละโครงการมีวัตถุประสงค์จะแก้ปัญหาของชุมชน ที่
 สำคัญที่สุด โครงการของ 4 กระทรวงหลักที่เป็นหัวใจ
 สำคัญในการแก้ปัญหาของชนบท ไม่ได้มีการระบุให้ชัด
 เจนว่าแต่ละโครงการมีวัตถุประสงค์จะแก้ปัญหาใดบ้าง
 จึงจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงระบุนโยบายของ
 โครงการ เพื่อเป็นเครื่องช่วยให้องค์กรของประชาชน
 สามารถกำหนดกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาให้ตรงกับ
 ปัญหาและความจำเป็นที่ชุมชนของตนเผชิญอยู่จริง

ประการที่ 3 การจัดลำดับความสำคัญ ในการ
 วางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีตามระบบ กชช. ปี 2526
 และ 2527 ได้มีแนวทางให้สภาตำบลจัดลำดับความสำคัญ
 ของโครงการ ต่อมาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี
 ปี 2528 ที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ได้เปลี่ยนแปลง
 เป็นให้สภาตำบลจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ของแต่ละ
 โครงการ ทั้งนี้เพราะตระหนักว่าวิธีการประสานแผน
 ระหว่างระดับของระบบ กชช. เน้นที่จะประสานการจัด
 สรรงงบประมาณและโครงการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวง
 หลักให้ตรงกับปัญหาและความจำเป็นของแต่ละชุมชน
 ที่ระบุโดยองค์กรของประชาชน การจัดลำดับความสำคัญ
 แบบเรียงโครงการทุกประเภทของทุกส่วนราชการจะสร้าง

ความยุ่งยากในการที่ส่วนกลางพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดและไม่สอดคล้องกับหลักในการจัดสรรงบประมาณและโครงการ เพราะระบบการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณของชาติจัดสรรให้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ในแต่ละโครงการของแต่ละส่วนราชการ จึงมีความเป็นไปได้สูงในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณและโครงการของส่วนราชการให้แก่แผนพัฒนาจังหวัด

ประการที่ 4 การเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนา มุ่งที่จะให้เกิดพลังการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาและสนองความจำเป็นของแต่ละชุมชน แม้ว่าในระบบ กชช. จะกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของแผนพัฒนาจังหวัดเฉพาะงานของ 4 กระทรวงหลัก และนโยบายสำคัญของรัฐบาลก็ตาม แต่การเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาด่าง ๆ ภายในขอบเขต และเนื้อหาของแผนยังคงมีความสำคัญอยู่กล่าวคือในการเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับปัจจัยด้านเวลาและเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ และจิตวิทยาสังคมของแต่ละพื้นที่ด้วย เป็นสำคัญ ตัวอย่างกรณีที่โรคขาดสารอาหารในเด็กเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่หนึ่ง จะต้องปูพื้นฐานความพร้อมของประชาชนในชุมชนด้วยโครงการสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อให้ชุมชนมีความรู้ด้านสุขศึกษา, สุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อมการอนามัยแม่และเด็ก และความสำคัญของโภชนาการ เมื่อเกิดความพร้อมแล้วจึงกำหนดโครงการโภชนาการเพื่อให้มีการผลิตอาหารเสริมที่อุดมด้วยสารอาหารสำหรับเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหารในขั้นสุดท้าย ก็อาจกำหนดโครงการผลิตอาหารเกษตรเพื่อโภชนาการ ที่มีวัตถุประสงค์ผลิตอาหารที่มีคุณภาพโภชนาการสูง เช่น โปรตีนจากพืช หรือจากสัตว์ ให้เป็นอาหารหลักสำหรับเด็กที่พื้นวัยอาหารเสริม หรือตัวอย่างของโครงการก่อสร้างทำนบปลาประจำหมู่บ้านกับโครงการธนาคารข้าว ความร่วมมือของประชาชนในหมู่บ้านคือความพร้อมที่สำคัญยิ่ง เพราะถ้าประชาชนในหมู่บ้านขาดการร่วมมือในการบำรุงรักษาและบริหารโครงการต่อเนื่องแล้ว ความล้มเหลวก็จะเกิดขึ้น หากชุมชนยังมีลักษณะขาดความพร้อมในการร่วมมือกัน อาจเลือกโครงการที่มีการรวมกลุ่มประชาชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประชาชนในหมู่บ้านก่อน

ในระบบ กชช. มีการกำหนดความต่อเนื่องของกิจกรรมในรูปแบบโครงสร้างแผนงาน/โครงการเฉพาะในแผน

พัฒนาชนบทยากจนเท่านั้น จะต้องมีการกำหนดโครงสร้างแผนงาน/โครงการของ 4 กระทรวงหลัก และโครงสร้างร่วมของแผนงาน/โครงการทุกหมวดที่มีการประสานแผนเพื่อให้องค์กรของประชาชนและองค์กรบริหารการพัฒนาชนบททุกระดับได้มองเห็นภาพการเชื่อมโยง กิจกรรมการพัฒนาระหว่างกระทรวง และแผนงานที่ชัดเจน นอกจากนี้ในระบบของ กชช. ได้มีการจัดแบ่งบทบาทในการกำหนดกิจกรรมและโครงการพัฒนาขององค์กรพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล (องค์กรของประชาชน) ที่ค่อนข้างชัดเจน เช่น ถ้าเป็นโครงการระดับหมู่บ้าน/ตำบลก็จะเป็นบทบาทของสภาตำบล ถ้าเป็นโครงการระดับอำเภอหรือจังหวัด ก็จะเป็นบทบาทขององค์กรในระดับอำเภอหรือจังหวัดแล้วแต่กรณี ด้วยเหตุนี้การเชื่อมโยงกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาจึงเป็นภารกิจขององค์กรบริหารการพัฒนาชนบทในแต่ละบท

6.

การพึ่งพากันระหว่างองค์กรของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและกระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งสำหรับการประสานแผนทั้งการประสานระหว่างระดับและการประสานในเนื้อหาและระดับพื้นที่ ดังนั้นในระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ของ กชช. การเสริมสมรรถนะขององค์กรการพัฒนาชนบททุกระดับในกระบวนการพัฒนาชนบทจึงเป็นสิ่งสำคัญ จังหวัด อำเภอ และตำบล จะต้องมีความสามารถตามพันธกิจที่อยู่ในระดับเดียวกัน การจะเสริมความแข็งแกร่งให้แก่จุดหนึ่งจุดใดของระบบจึงเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง

นอกจากนี้แนวความคิดและทัศนคติของตัวละครที่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งมีอยู่มากมาย มหาศาลจะต้องมีอยู่ในทิศทางเดียวกันด้วย กล่าวคือ ชุมชนโดยองค์กรของประชาชนจะต้องตระหนักว่า ตนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตน โดยระบุปัญหาและความจำเป็น กำหนดความมุ่งมาดปรารถนาในการพัฒนา เพื่อกิจกรรมหรือโครงการของรัฐแก้ปัญหาของชุมชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาข้าราชการทุกระดับและทุกหน่วยงานจะต้องประสานร่วมมือกันในกระบวนการพัฒนา และเป็นแกนนำชี้แนะและให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทการพัฒนาชุมชนหรือองค์กรประชาชน เพื่อจะรู้ว่าอะไรคือปัญหา

และความจำเป็นที่แท้จริง วิธีการกำหนดกิจกรรมการพัฒนาให้ตรงกับปัญหาและความจำเป็น และวิธีการกำหนดกิจกรรมการพัฒนาให้ตรงกับปัญหาและความจำเป็นมีอย่างไร รวมถึงตลอดถึงทำอย่างไรจึงจะเชื่อมโยงกิจกรรมการพัฒนาให้เกิดพลังในการพัฒนาได้

หากแนวความคิดและทัศนคติของตัวละครในการวางแผนพัฒนาจังหวัดมิได้มีการปรับให้เข้าสู่แนวนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ของรัฐบาลแล้ว การประสานแผนอันเป็นสู่ทางในการสร้างพลังการพัฒนาในแต่ละระดับ ก็จะไม่เป็นผลตามที่คาดคิดไว้

เอกสารที่ใช้ในการอ้างอิงและประกอบการเขียน

1. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, จำลอง อติกุล และชเนตร นรภูมิพิพันธ์ รายงานการปรับปรุงคุณภาพทางเทคนิคของกาจัดทำโครงการและแผนงานในแผนพัฒนาชนบท การประสานงานระหว่างกระทรวง และระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการบริหารพัฒนาชนบท (สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยเสนอต่อ สศช. มีนาคม 2526)
2. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ แนวทางการจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบท (สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยเสนอต่อ สศช. ตุลาคม 2524)
3. โฉมสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ "รัฐกับปัญหาความยากจน : ช่องว่างในการพัฒนาชนบท" ใน **ชนบทไทย 2522** สศช. พ.ศ. 2523
4. โฉมสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ "การบริหารงานตามระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่" ใน **ชนบทไทย 2525** สศช. พ.ศ. 2526
5. โฉมสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ **ชนบทไทย : ความก้าวหน้าและล้าหลัง** สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2526
6. สมชาติ กรุสวนสมบัติ และจินตนา ศรีตงกุล "แผนพัฒนาชนบทยากจน 2526 : โครงการใหม่และการปรับปรุง" ใน **ชนบทไทย 2525** สศช. พ.ศ. 2526
7. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ "ผลการศึกษาทบทวนการวางแผนพัฒนาจังหวัด" ใน **มหาดไทย ปีที่ 7 ฉบับที่ 5** พ.ศ. 2526
8. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (คปช.) **แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนประจำปี 2527-2529** โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น พ.ศ. 2526
9. คปช. **คู่มือระบบบริหารการพัฒนาชนบท** โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น พ.ศ. 2525
10. คปช. **แนวทางการบรรยายสรุปแผนพัฒนาจังหวัด** เอกสารโรเนียว พ.ศ. 2526
11. Albert Waterston. **Development Planning : Lessons of Experience.** London : The John Hopkins University Press, 1974
12. Haruo Magamine "Methods of Planning for Comprehensive Region Development : A Paradigm" **Asian Development Dialogue**, No. 5-6, 1977
13. Jamlong Atiful, **Glossary of Terms in Regional Planning and Development** (U.M. Asian and Pacific Development Institute, Sept. 1978)

บทบาทและการกิจของ คปต.

โมลิต ปันเปียมรัชฎ์

“สวัสดีครับ ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพทั้งหลาย ผมขออนุญาตท่านที่เคารพใช้เวลาสั้น ๆ ที่จะชี้แจงในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของผู้รับใช้ในองค์กรที่เรียกว่า องค์กรคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ผมขอโอกาสทำความเข้าใจ ส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องที่คุณท่านทั้งหลายกำลังปฏิบัติอยู่ก็คือเรื่อง คปต. ส่วนน้อยจะเป็นการชี้แจงถึงการพัฒนาชนบทตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้กำหนดขึ้น

ผมขอเริ่มเรื่องแรกก่อน คือเรื่องการพัฒนาชนบทแนวใหม่ อันนี้ผมคิดว่าคงจะเป็นที่กระจ่างชัดโดยทั่วไปว่างานพัฒนาชนบทของเราเป็นงานที่ทำกันตลอดมา เป็นงานที่ทำกันต่อเนื่องและเป็นงานที่ต้องปรับปรุงให้มีผลดียิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปรับปรุงพัฒนาชนบทของเราในครั้งสุดท้ายที่เรากำลังทำอยู่เป็นการปรับปรุงรูปแบบของการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทที่

เราเรียกว่า การพัฒนาชนบทแนวใหม่ ผมอยากจะขออนุญาตสั้น ๆ ชี้ให้เห็นว่าที่ว่า “แนวใหม่” มันคืออย่างไร ผมอยากเริ่มต้นว่างานพัฒนาชนบทเป็นงานที่ดำเนินการมานานแล้วทำต่อเนื่องกันเมื่อทำไปเรื่อย ๆ ปริมาณงานก็มากขึ้นตามลำดับ นอกจากปริมาณงานที่มากแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องมีเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นตัวอย่างจากท่านที่เคารพซึ่งบางท่านที่อยู่ในห้องซึ่งกว้างใหญ่ไพศาลนี้ก็เพียงพอแล้วหนึ่งของพื้นที่ในประเทศไทยแล้วท่านลองหันกลับตานึกดูซิว่าคนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบททั้งประเทศจะมีมากมายสักเพียงใดงานก็มากคนก็มาก พื้นที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ประเด็นสำคัญที่เราต้องติดต่อบรรยากาศของการพัฒนาชนบท เพราะว่าหากเราปล่อยไปอย่างที่ดำเนินการมานะครับ ต่างคนต่างทำ คนหนึ่งทำเรื่องหนึ่งต่างคนต่างว่ากันไปคนละเรื่อง คนละพื้นที่ จะเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทก็คงจะมีปัญหาแน่ อย่างน้อย ๆ ถ้าเราใช้วิธีต่างคน

บรรยาย ณ หอประชุมวิทยาลัยครูละเซิงเทรา เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2526 ในการฝึกอบรม คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ของจังหวัดละเซิงเทรา

ต่างทำเราจะเห็นได้ว่ากำลังของพวกเราซึ่งจริง ๆ แล้วมีมาก ก็คงไม่สามารถนำมารวมกันได้ ไม่สามารถนำมาผนึกกันเข้าเป็นพลังในการพัฒนาชนบท ถ้าหากจะให้เกิดพลังในการพัฒนาชนบทก็คงจะต้องคิดกันว่าเราจะทำได้อย่างไร ทุก ๆ คนที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทเข้ามาเสริมซึ่งกันและกัน เข้ามาประสานกันและกันเพื่อที่จะให้งานทั้งหมดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพวกเราทุกคน ก็คือการรับใช้ประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการทำงานอย่างมีระบบ เป็นระบบที่จัดขึ้นเพื่อที่จะทำให้งานพัฒนาดำเนินการไปอย่างก้าวหน้า

โดยคำว่างานพัฒนาเองก็มีหลายรูปแบบเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนผมอยากจะแบ่งว่ามี 3 ระดับ คือการพัฒนาระดับชาติ ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัดหลาย ๆ จังหวัด เช่น การสร้างเขื่อนใหญ่ ๆ นี่เป็นงานพัฒนาระดับชาติ รองลงมาก็เป็นงานพัฒนาระดับจังหวัด กิจกรรมที่ดำเนินการได้ภายในแต่ละจังหวัดทุก ๆ จังหวัด ก็มีงานพัฒนาของตนเอง และงานพัฒนาระดับสุดท้าย คือ การพัฒนาระดับพื้นที่คือระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน ผมขอพูดในที่นี้ว่า พวกท่านที่เคารพทุกท่านที่อยู่ในที่นี้ ท่านมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานพัฒนาในระดับตำบลและหมู่บ้านอย่างยิ่ง ในขณะที่เดียวกันก็อยากจะขอทำความเข้าใจว่างานพัฒนาในระดับตำบลและหมู่บ้านเป็นงานพื้นฐาน ท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานในระดับนี้ก็ถือได้ว่า ท่านเป็นกลไกที่สำคัญยิ่ง เพราะอยู่ในระดับพื้นฐาน ถ้าพื้นฐานไม่ดีก็แน่นอนครับ ระบบทั้งระบบไม่มีทางอยู่ได้ แต่ถ้าพื้นฐานมั่นคงเราจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการใด ๆ ก็ดีก็คงจะประสบความสำเร็จได้ง่าย ก็คงจะมีความยืนยาวในแง่ของความสำเสร็จ ดังนั้นด้วยเจตนารมณ์ของการพัฒนาชนบทแนวใหม่เราจึงดึงงานพัฒนาออกมาให้เป็นระบบที่ชัดเจน เพื่อที่จะต้องการผนึกกำลังคนที่มีอยู่มากให้ได้ผลในการร่วมมือช่วยเหลือประชาชน ทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ นี่ละครับ คือเรื่องของระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ จริง ๆ แล้วที่ผมสรุปให้ท่านที่เคารพฟังได้ว่าเจ้าตัวระบบนี้มี 2 ส่วนสำคัญ ๆ ส่วนแรกว่าด้วยการประสานงาน อย่างนี้ก็จะพูดไม่ชัดเจน ถ้าทำงานท่านก็คงจะเห็นเอง จริง ๆ แล้วถ้าเราไม่ประสานงานกันงานก็จะได้ผลแก่ประชาชนเท่าที่ควร การขาดทีมเวิร์คในการทำงานก็เป็นอุปสรรคต่อการทำงานนักฟุตบอลที่เล่นเป็นทีมก็ย่อมจะมีความเข้มแข็งกว่าทีมฟุตบอลที่ต่างคนต่างเล่นระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงเน้นการประสานกระทรวง

ทั้ง 4 ซึ่งมีเจ้าหน้าที่อยู่มากที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ในหมู่บ้าน ในตำบลสิ่งแรกที่ต้องการทำคือ **ประสาน 4 กระทรวง** นั่นเป็นหัวใจของการพัฒนาชนบท ประเด็นที่ 2 ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญสำหรับระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ก็คือ **การเชื่อมโยงงานในระดับต่างๆ** ประเทศไทยแบ่งการพัฒนาได้หลายระดับมีหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด แล้วก็ชาติ ระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ไม่ต้องการให้ระดับใดระดับหนึ่งเป็นเอกเทศเป็นอิสระเพราะอะไร เพราะถ้าทุกระดับไม่ขึ้นต่อกันและกันและผลการพัฒนา ก็จะได้ประโยชน์ มันก็เหมือนกับที่ผมพูดตะกี้ที่ว่า การผนึกกำลังนี้มันสำคัญเราจะต้องผนึกกำลังของชาติมาช่วยในการพัฒนาชนบท **วิธีที่จะผนึกกำลังของชาติ** ก็คือวิธีเชื่อมโยงการพัฒนาของตำบลให้เข้ากับงานพัฒนาระดับอำเภอ ให้เข้ากับการพัฒนาจังหวัด และให้เข้ากับการพัฒนาของชาติ เพราะฉะนั้นตัวระบบนี้มีอยู่ 2 เรื่องด้วยกัน เรื่อง **ประสาน 4 กระทรวง** แล้วก็เรื่องเชื่อมโยงระดับต่างๆ ถ้าเราทำ 2 อย่างนี้ได้ ท่านคงอยากจะถามผมใช้ไหมครับว่าจะไรจะเกิดขึ้นถ้าเราสามารถทำ 2 อย่างนี้ได้ เพราะท่านที่เคารพทั้งหลายคงรู้ว่ามันทำยาก แล้วก็ไม่มีมีการพยายามทำมาก่อนเลย เพิ่งจะมานึกพยายามกันเดี๋ยวนี้ ท่านก็คงมองเห็นแล้วว่างานหนัก ภาระอาจจะรอท่านอยู่ข้างหน้า ฉะนั้นถ้าหากว่าท่านต้องรับภาระหนักเช่นนั้น ท่านต้องทำงานหนักอย่างนั้น มันจะได้ผลอะไรขึ้นมา ท่านคงอยากถามผม สิ่งที่เราทุกคนมีเจตน์จำนงร่วมกันก็คือว่า ถ้าเราทำงานในระบบใหม่เราจะได้รับผลสำคัญ ๆ เรื่องแรกคือผลที่จะได้จากนโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวงต่างๆ ลงมาถึงมือประชาชนอย่างรวดเร็ว ถ้าหากท่านเทียบกับสถานการณ์เดิม ตามตัวท่านเองเถอะว่านโยบายของกระทรวงท่านคืออะไร นโยบายของประเทศไทยคืออะไร ท่านนึกไม่ออกอยู่แล้ว การจะหวังให้นโยบายมาถึงมือประชาชนอย่างรวดเร็ว เราก็คงทำยากในระบบเดิม แต่ในระบบใหม่เราจะพยายามให้นโยบายมันตกลงมาตามขั้นตอน จากภาคมาสู่จังหวัดรู้เรื่อง อำเภอรู้เรื่อง ตำบลรู้เรื่อง แล้วประชาชนรู้เรื่องด้วย ไม่ใช่การพัฒนาแบบต่างคนต่างทำต่อไป

กปต. จะช่วยเหลือสภาพตำบลในเรื่องใดบ้าง

กปต. ควรช่วยเหลือสภาพตำบลในเรื่องที่สำคัญ ๆ คือ

1. เก็บข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นของหมู่บ้าน ตำบล
2. แนะนำการใช้ข้อมูลเพื่อลำดับปัญหาของตำบลหมู่บ้าน
3. ชี้แจง ทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาแก้ไขปัญหาเพื่อให้สภาพตำบล ตัดสินใจเลือกโครงการต่าง ๆ มาดำเนินการ
4. จัดลำดับความสำคัญของหมู่บ้าน ในตำบลที่จะดำเนินงานโครงการ
5. ช่วยให้เกิดโครงการต่าง ๆ เกิดความผสมผสานกัน และไม่ซ้ำซ้อนในพื้นที่เดียวกัน
6. ถ่ายทอดข่าวสารการพัฒนาของทางราชการให้กับสภาพตำบล
7. กระตุ้นให้ประชาชนรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
8. ภารกิจอื่น ๆ ที่กปต. เห็นว่าควรดำเนินการ

ดังนั้น ถ้าเราทำงานในระบบใหม่ นโยบายอย่างไรก็ดี ไม่ว่าเราจะทำกันละเอียดแค่ไหน ผลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเข้มแข็งในระดับปฏิบัติ คือระดับทำงาน เรารู้ใช่ไหมครับว่า ประเด็นที่มีปัญหาอยู่ตลอดเวลาว่า ฝ่ายทำงานแต่ละฝ่ายและแต่ละกระทรวงไม่สู้จะมีเวลาที่จะปรึกษาหารือกัน เพราะฉะนั้นถ้าเรามีโอกาสปรึกษาหารือกัน ต่างคนต่างรู้เรื่องของตัวเองแล้วมาแลกเปลี่ยนกันอะไรจะเกิดขึ้นครับ สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็งานช้างานซ้อน ทำแล้วทำอีก และการถือเอาถือเอาจะหายไป การทำงานช้ากันแต่ละทีก็เป็นภาวการณ์ของราชการ ผมทำแล้วคุณมาทำซ้ำแบบเดียวกับผมอีก ทั้งคุณทั้งผมไม่ได้ใช้เงินอันใช้เงินราชการทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นมันเสียหาย การถือเอาถือเอาที่เหมือนกัน แทนที่จะช่วยซึ่งกันและกัน กลับต่างคนต่างทำต่างวันกันไป ก็เสียหาย ดังนั้นถ้าเราทำงานในระบบใหม่ มีการปรึกษาหารือมีการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทะเลาะกันบ้างก็ไม่เป็นไร แต่เมื่อพูดกันแล้วเข้าใจแล้วจะลดการซ้ำ การซ้อน ลดการไม่เข้าใจ ลดการถือเอาถือเอาเราลงไปในทุกระดับ นี่ละครับก็คือเรื่องที่ต้องการให้เป็น เรื่องที่ 3 ที่อยากให้เกิดขึ้นในการพัฒนา ก็คือความ

ร่วมมือของประชาชน ไม่ว่านักวิชาการคนไหนก็ตาม ผมเห็นด้วย ก็บอกว่าการพัฒนาเป็นการคบมือข้างเดียวไม่ตั้งไข่ไหมครับ ราษฎรลุกขึ้นมาทำก็ทำได้ระดับหนึ่ง รัฐบาลวิ่งเข้าไปทำก็ทำได้ระดับหนึ่ง ๆ ดังนั้นงานพัฒนาที่สมบูรณ์ต้องร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ที่ไหนก็ตามมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่เน้นการพัฒนาที่ไปไกลที่ไหนราษฎรทำทาง รัฐบาลก็ทำไปอีกเรื่องหนึ่ง ความและทะเลาะก็ยอมเกิดขึ้นการทำงานที่ไม่ร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย ไม่มีทางประสบผลสำเร็จ การทำงานที่ถูกต้องคือการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับราษฎรก็ช่วงนี้ละครับ เจ้าหน้าที่ กปต. คงต้องร้องอ้อ **นี่คือรูปแบบหนึ่งที่มีชาวบ้าน มีรัฐบาล ปรึกษาหารือกันใกล้ชิด** ทะเลาะกันก็ไม่เป็นการผิดกติกา แต่มีการคุยกัน พูดจาปรึกษาหารือ มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความเห็น เพื่อความร่วมมืออันนี้ แล้วถ้าเราถือทฤษฎีที่ว่าความร่วมมือเป็นหัวใจของความสำเร็จ ยิ่งร่วมมือมากยิ่งสำเร็จมาก

ในการพัฒนาชนบทนี้ ถ้าคนคิดอยู่คนเดียวก็ทำได้อย่างเดียวใช่ไหมครับ พอคนคิด 4 คนก็ทำได้ 4 อย่าง คนใจร้อยคนก็ร้อยอย่าง อันนี้เป็นพื้นฐานธรรมดา ความร่วมมือร่วมใจจากทั้งประชาชนและรัฐบาลจึงมีความสำคัญมาก และถ้าหากเราดูระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่จุดที่ก่อให้เกิดอย่างนี้ขึ้นก็คือ วิธีการของ กปต. ประการสุดท้าย ที่เราอยากให้เกิดขึ้นก็คือ **ระบบบริหาร คือมีแผน ตำบลเราก็มีแผน อำเภอก็มีแผนเป็นแผนประจำปี จังหวัดก็มีแผน เมื่อมีแผนเราก็วัดผลได้** เราก็รู้กันทันทีว่าใครทำงานดีได้ผล ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีอันมาช่วยในการปรับปรุงงาน เราปรับปรุงงานของเราเองได้ เพราะเรามีงานที่วัดผลได้เพราะเรามีแผน และเมื่อมีการวัดผลได้แล้วไม่ต้องไปเอาผู้เชี่ยวชาญที่ไหน เราก็เพียงปรับปรุงงานของเรา เพราะเรารู้ว่าแผนงานบกพร่องตรงไหนเราก็ปรับปรุงตัวเราเองได้เราไม่ได้มานั่งปรับปรุงคนเดียว เรายังมีเพื่อนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เรายังมีประชาชนที่เข้ามาช่วยปรับปรุงงาน

งานพัฒนาชนบทแนวใหม่ก็คือ การสร้างเจตนาารมณ์ให้เข้าใจว่ามีความจำเป็นที่จะต้องประสานงานกัน มีความจำเป็นที่จะเชื่อมงานของกระทรวงทั้ง 4 จากตำบลถึงอำเภอ จังหวัด และชาติ ทั้งนี้และทั้งนั้น ก็เพื่อที่ผืนกกำลังกัน ผลจากการผืนกำลังเหล่านี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ 4 ประการคือ ประการที่ 1 ทำให้นโยบายที่มาถึงภูเขานั้นเกิดขึ้น ประการที่ 2 ลดความซ้ำความซ้อน ความถือเอาถือเอา

ประการที่ 3 ช่วยกระตุ้นความร่วมมือระหว่างราษฎรกับข้าราชการซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบการพัฒนาที่เราอยากได้กัน และประการสุดท้าย เพิ่มความสามารถในการทำงาน เพราะเรามีแผน เราติดตามแผนของเราได้ และเราแก้ไขกันได้ด้วยตัวเองของเราเอง นั่นคือตัวระบบ ดังนั้นในระดับคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ก็ได้ตั้ง กพจ.-คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด กพอ.-คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ แล้วจุดเชื่อมโยงระหว่างอำเภอกับตำบล นั่นก็คือ กปต. นั่นเอง

กปต. คืออะไร กปต. นี้เป็นองค์กรที่ค่อนข้างจะมีลักษณะเอกเทศองค์กรอื่น ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นมาตามการพัฒนาชนบทแนวใหม่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ เว้นแต่ กปต. กปต. ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 4 กระทรวง ชาวบ้านก็เป็นคนของพื้นที่เป็นหัวใจขององค์กรที่เราต้องการจะให้มีความเข้มแข็งขึ้น กปต. ประกอบด้วยบุคคล 7 คน และชาวบ้าน 2 คน มีกำนันเป็นประธาน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ 4 กระทรวง ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2524 แล้ว ต่อมาก็ได้มีการติดตามดูผลเรื่อยมา ในการติดตามดูผลก็มีปัญหาว่าทำไมต้องมี กปต. ซ้ำซ้อนกับสภาตำบลหรือเปล่า เหตุผลก็คือเราควรจะมี กปต. เพราะการดบมือข้าวเดียวไม่ตั้งเงินใด งานจะเสร็จได้ต้องมี 2 ฝ่ายมีทั้งราชการและประชาชน และในฝ่ายราชการเองข้าราชการแต่ละกระทรวงก็รู้เรื่องของตัวเอง พัฒนาการก็รู้เรื่องของเขา สาธารณสุขก็รู้เรื่องของเขา ฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่มีความรู้ อีกฝ่ายหนึ่งก็คือประชาชน บางเรื่องประชาชนก็ทำเองไม่ได้ ในขณะที่เดียวกัน เราคิดว่าบางเรื่องรัฐบาลทำเองไม่ได้ก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ท่านที่เคารพที่อยู่ในพื้นที่ ท่านทราบอยู่เสมอใช่ไหมครับว่า การทำงานต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันอยู่ตลอดเวลา เรื่องอะไรก็ตามเช่นวิธีการที่ทันสมัย ไม่ใช่ว่าอยู่ ๆ ราชการจะเข้าไปทำอะไร ๆ เองได้ ราชการก็ต้องการความช่วยเหลือจากราษฎร ราษฎรก็ต้องการความรู้ความเข้าใจของฝ่ายราชการนี่ละครับคือเหตุผล เพราะนำพึ่งเรือเสือพึ่งป่าอัสผาศัย จำเป็นนะครับที่ต้องมาพึ่งกัน เพราะฉะนั้นองค์กรนี้ก็มีเพราะความจำเป็น ความจำเป็นนั้น ก็คือ ต้องพึ่งพาอาศัยกัน และนี่คือความจำเป็นของกปต. ประการที่ 2 สภาตำบลนั้น อย่างที่ท่านทราบท่านผู้ว่าราชการจังหวัดก็ทราบ บางสภาตำบลก็มีความสามารถ บางตำบลก็ยังต้องการคำแนะนำ กปต. เป็นที่ปรึกษาของประชาชน เมื่อเขา

ต้องการคำแนะนำเขาก็จะมาคุยกับท่าน นี่ถ้าเรื่องไหนท่านรู้ท่านก็แนะนำเขาได้ แต่เรื่องไหนท่านไม่รู้ท่านทำอย่างไร เมื่อท่านรับฟังมาแล้ว สภาตำบลเขาอยากรู้เรื่องนี้ ท่านเองท่านยังไม่รู้เรื่องนี้ ท่านก็พยายามหา เหมือนกับครู ครูที่ดี เมื่อลูกศิษย์ถาม ไม่รู้ก็ต้องคิดไว้ก่อน บอกว่าแล้วครูจะไปหาความรู้นี้มาบอกทีหลัง ท่านก็เหมือนกัน โคนถามท่านก็ยังไม่รู้ ก็ไม่ต้องไปตอบเดี๋ยวลดเสียหายไปอีก แล้วคนที่มีความรู้ระดับอำเภอจังหวัด เขาจะได้เข้าใจคนอื่นได้ถูก ว่าพวกท่านต้องการความช่วยเหลืออย่างไร แล้วท่านก็เป็นสะพานเชื่อมระหว่างตำบลกับงานของรัฐบาลที่มีอยู่ที่อำเภอจังหวัด ถ้าท่านถามว่าทำไมต้องไปอยู่ที่ กปต. ก็เพราะเหตุนี้ ถ้าท่านรู้เหตุผลทั้ง 3 ประการจริงๆ ท่านจะเห็นได้ว่า กปต. ไม่ซ้ำซ้อนอะไรเลย ช่วยสภาตำบลเท่านั้น ให้คำแนะนำสภาตำบล เพราะฉะนั้นเหตุผลที่ต้องมี กปต. ก็มีอยู่แล้วและซ้ำซ้อนกับสภาตำบลหรือไม่ คำตอบคือไม่ซ้ำ

ท่านคงอยากทราบว่าเมื่อตั้งท่านขึ้นมาแล้วนี้ จะให้ท่านดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์อะไรบ้าง คำตอบก็คือตั้งพวกท่านมากเพื่ออธิบายเพื่อขอให้ราษฎรเข้ามาร่วมมือกับรัฐบาล อธิบายให้เข้าใจถึงบทบาทของเขา บทบาทของเราเพื่อหวังผลให้ประชาชนจะได้เข้าใจและยินดีจะเข้าร่วมงานกับพวกท่าน ซึ่งจะทำให้การทำงานของท่านในภายหน้าสะดวกขึ้น มีผลดีขึ้น เช่น ประชาชนในตำบลในกรรมการหมู่บ้าน คงจะมีหลายอย่างที่เขอยากจะทำ แต่ทำเองไม่ได้ อันนี้ละครับ คือบทบาทของท่าน คำแนะนำของท่านจะมีค่าอย่างยิ่ง ถ้าเป็นคำแนะนำที่มีเหตุผล เพราะถ้าเราได้ช่วยให้แสงสว่างแก่ประชาชนที่ต้องการความรู้แต่ยังไม่รู้ นี่ละครับคือหน้าที่ของท่านและเพื่อให้เขามีความสามารถจะดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้ดีขึ้น และให้เขาวางแผนให้ดีขึ้น แนะนำให้เขาทำโครงการให้ดีขึ้น แนะนำให้เขาเข้าใจเรื่องต่างๆ ได้ดีขึ้น แนะนำให้เขาคิดถึงปัญหาของเขาให้มากขึ้น นี่คือการกิจของท่านอธิบายแล้ว แนะนำแล้วยังไม่พอ ท่านยังตามไปปลุกระดมเลยให้เกิดความร่วมมือ กอปรติดตามดูผลงานของสภาตำบลว่า ชาวบ้านร่วมมือกันไหม

ส่วนข้อสุดท้ายเป็นวัตถุประสงค์ที่เขาตั้งขึ้นมา คือเขาหวังให้ท่านเป็นตัวแทนของรัฐบาลและไม่ใช่ตัวแทนลอย ๆ เป็นตัวแทนเพื่อให้มีการวางแผนตำบลที่ดี ที่ถูกต้อง

สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นปัญหาและความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติสอดคล้องสมจริง ปฏิบัติได้ในขอบเขตด้วย เรามีสระชุม คปต. ทุกเดือน ๆ ประชาชนมีอะไรจึงถาม เราได้ ถามได้ 4 กระทรวงเลย ถ้าประชาชนไม่ถาม เราก็ถามประชาชนได้ นี่คือประโยชน์ของมัน มาพบกันพร้อม หน้าพร้อมตา แลกเปลี่ยนทัศนคติ พุดจาปราศรัยกันใน เรื่องงานเราก็มี คปต. มาเป็นหลักเป็นฐาน เพื่อท่านจะได้รายงานผู้บังคับบัญชาของท่าน ที่อยู่ในอำเภอว่า ใน คปต. เขาตกลงกันอย่างไร ผมจะเข้าไปช่วยอย่างนั้นอย่างนี้ ผู้บังคับบัญชาจะได้เข้าใจ และเห็นว่าได้ทำงานด้วยกัน เพราะว่าที่อำเภอจะต้องทำงานด้วยกันเหมือนกัน คือ ให้ลิ้มระบบเก่า ต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำ เอาใหม่ มานั่งทำงานด้วยกันต่อหน้าประชาชนใน คปต. เพราะ ฉะนั้นถ้าเราทำได้ ความรู้สึกเดิมที่ว่า ข้าราชการติดต่อ ลำบาก ไปแล้วไม่เห็นให้ความช่วยเหลืออะไร มันจะ ลดลงเองได้ ข้าราชการก็ต้องการความกระตือรือร้นจากราษฎรและท่านจะถามว่า คปต. จะช่วยเหลือสภาตำบล ในเรื่องใดได้บ้าง คปต. ควรช่วยเหลือสภาตำบลในเรื่อง ที่สำคัญ ๆ เช่น เก็บข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นที่ชี้ถึงปัญหา

ของหมู่บ้านของตำบล หลังจากนั้นก็ทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่จะสามารถนำมาแก้ปัญหา นั้น ๆ แก่สภาตำบล เพื่อให้สภาตำบลได้ตัดสินใจเลือกขอโครงการบรรจุในแผนพัฒนาตำบล ซึ่งทางราชการ ได้ให้จัดทำลงในแบบที่เรียกว่า กชช.1 หน้าที่ของ คปต. ในส่วนนี้ต้องช่วยให้คำแนะนำในการกรอกแบบ กชช.1 ดังกล่าวนี้ด้วยโดยจัดลำดับความสำคัญว่าควรทำที่หมู่บ้าน ไหนก่อน หลัง โครงการไหนควรทำก่อน เพื่อปีต่อไปจะได้ทำโครงการที่ต่อเนื่องกันได้ เช่น ทำโครงการ แหล่งน้ำก่อน ปีต่อไปทำเรื่องประมง ทำการปลูกผัก พร้อมกันนั้นท่านก็ทำหน้าที่สื่อสารการพัฒนาของทางราชการให้กับสภาตำบล ตลอดจนถึงชาวบ้านได้รู้ได้เข้าใจ และร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นของเขาเอง ผมหวังว่า ท่านทั้งหลายคงจะได้ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในฐานะ คปต. ได้เต็มความรู้ความสามารถ เพื่อช่วยให้การพัฒนาชนบทของเราได้ช่วยประชาชนอย่างแท้จริง แก่ปัญหาของประชาชนได้ตรงจุด โดยการทำงานที่ประสานร่วมมือกันระหว่าง นายราชการด้วยกัน และระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในโอกาสนี้ ผมขอกราบขอบพระคุณทุกท่านที่กรุณามารับฟังคำชี้แจงของผมในวันนี้ ขอบพระคุณมากครับ”

การเสนอขอโครงการ จากสภาตำบล

ศักดิ์เจริญ ภาภูตานนท์
วรารักษ์ เนินน้อย

1. การพัฒนาชนบทในอดีตที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคหลายประการด้วยกัน นับตั้งแต่ปัญหาแนวความคิด ปัญหาขาดแผนพัฒนาชนบทของชาติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือแม้กระทั่งปัญหากลไกที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลไกที่มีความสำคัญและเป็นเงื่อนไขที่จะช่วยให้การพัฒนาชนบทบรรลุวัตถุประสงค์ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้แก่ ปัญหาขาดการประสานงาน ปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ปัญหาขาดระบบติดตามประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกลไกในการพัฒนาชนบททั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว ปัญหาที่ประชาชนยังไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชนบทเท่าที่ควรก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งเช่นกัน ซึ่งประเด็นปัญหานี้ผู้ที่อยู่ในแวดวงการพัฒนาชนบททุก ๆ ฝ่ายต่างก็เห็นถึงความสำคัญและเรียกร้องให้ทุก ๆ ฝ่ายช่วยกันก่อให้เกิดสิ่งขึ้นอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม

การพัฒนาชนบทแนวใหม่: ทางแก้ไขปัญหา

2. จากประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบกลไกในการพัฒนาชนบท และประเด็นปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้น จึงเกิดระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ โดยระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่เป็นความพยายามที่จะผลักดันรพกำลังในการพัฒนาชนบททั้งหมดเข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง ประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกันดังจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานภายใต้ระบบนี้ซึ่งได้เริ่มต้นขึ้นพร้อม ๆ กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ฉบับที่ 5 ได้มีความพยายามหลายประการ อาทิเช่น ใช้องค์กรในการบริหารงานพัฒนาชนบทเพียงองค์กรเดียวในแต่ละระดับ

คือตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด ลงไปจนถึงตำบล หรือความพยายามที่เปลี่ยนวิธีการทำงาน ซึ่งในอดีตเป็นลักษณะต่างคนต่างทำหรือระบบโครงการ มาเป็นการทำงานร่วมกัน โดยใช้ระบบแผนเป็นเครื่องมือ ในการปฏิบัติซึ่งเรียกกันว่าระบบแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี การดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดนี้จะช่วยก่อให้เกิดการประสานและเชื่อมโยงระหว่างสาขาและระดับต่าง ๆ เพื่อให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ การดำเนินงานภายใต้ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ยังพยายามที่จะก่อให้เกิดการติดตามผลการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งเน้นการที่มีส่วนร่วมจากประชาชนอีกด้วย

การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบล

3. การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินงานภายใต้การบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งอยู่ในส่วนของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี หรือเป็นส่วนหนึ่งของการประสานแผนภายใต้ระบบนี้ การเสนอขอความต้องการดังกล่าวมิใช่เป็นการเสนอขอความต้องการอย่างไม่มีที่สิ้นสุด หรือการเสนอขอความต้องการในสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างเลื่อนลอย หากแต่เป็นการเสนอขอความต้องการสำหรับโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินงานโดยรัฐ โดยผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล และการเสนอขอความต้องการนี้จะใกล้เคียงและมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมากที่รัฐบาลจะสามารถสนองตอบให้ได้ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่จำกัด

ขั้นตอนในการเสนอขอโครงการจากสภาตำบล อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ คือ

3.1 ก่อนถึงระยะเวลาการดำเนินงานโครงการกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ ประมาณ 2 ปี รัฐบาลโดย 4 กระทรวงหลัก คือกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จะดำเนินงานภายใต้ระบบการประสานแผนพัฒนาชนบทแนวใหม่ จะกำหนดกรอบนโยบายหรือกรอบการดำเนินงานว่าในปีต่อไปมีขีดความสามารถที่จะดำเนินงาน ในเรื่องอะไรได้บ้าง แต่ละเรื่องมีขีดความสามารถดำเนินการได้เท่าใด กรอบนโยบายหรือกรอบการดำเนินงานนี้ กระทรวงทั้ง 4 จะแจ้งให้จังหวัดได้ทราบล่วงหน้าในรูปแบบฟอร์มที่เรียกกันว่า กชช. 6

3.2 เมื่อจังหวัดได้รับทราบกรอบนโยบายของกระทรวงแล้ว แต่ละจังหวัดก็จะแปลงกรอบนโยบายของทั้ง 4 กระทรวงนั้นให้สอดคล้องกับสภาพและปัญหาของแต่ละจังหวัด เป็นกรอบนโยบายของจังหวัดซึ่งจะประกอบไปด้วย โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ความรับผิดชอบของ 4 กระทรวงหลัก ที่จะสามารถดำเนินงานในตำบลหมู่บ้านต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นได้ และจังหวัดก็จะส่งกรอบนโยบายที่ดัดแปลงแล้วนี้ไปยังอำเภอและตำบล เพื่อให้สภาตำบลเสนอขอโครงการที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นขึ้นมา

3.3 เมื่อสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้รับทราบกรอบนโยบายของจังหวัดแล้ว ก็จะทำการศึกษาเลือกโครงการในกรอบนโยบายที่สามารถสนองตอบต่อปัญหาในท้องถิ่นได้มากที่สุด ในการพิจารณาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นก่อนหลังในแต่ละพื้นที่ที่จะนำโครงการไปดำเนินงาน ความเป็นไปได้ที่จะดำเนินงานตามโครงการที่เลือก เมื่อสภาตำบลได้พิจารณาเลือกโครงการแล้วก็จะนำเสนอขอโครงการบรรจุในแบบฟอร์ม กชช. 1 เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาอำเภอและคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดพิจารณาถ่วงถ่วงตามความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ซึ่งจะออกมาในรูปของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีต่อไป

การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลมีประโยชน์อย่างไร

4. จากประเด็นปัญหาในการพัฒนาชนบทที่ได้กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขาดประสิทธิภาพ เช่น โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ลงไปดำเนินงานไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในท้องถิ่น หรือปัญหาที่ประชาชนยังไม่เข้า

มามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาเท่าที่ควร ทั้งสองประเด็นปัญหานี้สามารถที่จะทำให้อีกคล้อยได้ถ้าหากการเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลเป็นไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพราะ ในประการแรก ลักษณะและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละหมู่บ้าน ตำบล มีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดสามารถที่จะทราบถึงปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นได้ดีที่สุด ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ คณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งถ้าหากบุคคลเหล่านี้สามารถพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนได้อย่างรอบคอบแล้ว แน่ใจที่สุด การเลือกโครงการต่าง ๆ ของรัฐไปดำเนินงานจะต้องตรงต่อสภาพปัญหามากที่สุด ประการที่สองในเรื่องของความร่วมมือจากประชาชนก็เช่นกัน การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลจะเป็นจุดเริ่มต้นประการหนึ่งที่จะช่วยก่อให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมจากประชาชน ทั้งนี้เนื่องจาก ก่อนที่จะมีการเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลนั้น ประชาชนและองค์กรของประชาชน (คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการสภาตำบล) ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนเอง และได้ร่วมกันพิจารณาว่าจะเลือกโครงการใดมาแก้ไขปัญหานั้น ๆ นั่นก็คือได้เกิดกระบวนการ "ร่วมคิด" ขึ้นมาแล้ว ต่อมาเมื่อโครงการหรือกิจกรรมที่กรรมการหมู่บ้านและกรรมการสภาตำบลเลือกได้ไปดำเนินงานในหมู่บ้าน ประชาชนและองค์กรของประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานโครงการ เนื่องจากมีความเข้าใจและเพื่อความสำคัญของโครงการที่จะมาแก้ไขปัญหาก็จะเกิดความรู้สึกที่โครงการเหล่านี้พวกเขาเป็นผู้เลือกและมีความพอใจที่จะให้โครงการนี้มาดำเนินงานในหมู่บ้าน ตำบล มิใช่ทางฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้นำมาจัดให้ โดยที่พวกเขาไม่มีส่วนรู้เห็นหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้เกิดกระบวนการ "ร่วมทำ" ขึ้นมาแล้วในโครงการนั้น ๆ และเป็นที่น่าพอใจว่า หลังจากการดำเนินงานตามโครงการสิ้นสุดลง ประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล ก็จะช่วยกันดูแลรักษา ผลอันเกิดจากโครงการนั้น ๆ ให้ได้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป เพราะพวกเขาได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มคิดมาแล้วเป็นลำดับ นอกจากนี้ การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลยังช่วยสนับสนุน ส่งเสริมให้สภาตำบลและกรรมการหมู่บ้าน เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นด้วยการปฏิบัติที่เป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการวิเคราะห์ปัญหา การจัดเก็บข้อมูล การวางแผนสำหรับพัฒนาท้องถิ่น การบริหาร

งานโครงการ ฯลฯ ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นความปรารถนาประการหนึ่งของการพัฒนาชนบทแนวใหม่เช่นกัน

การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลในปี 2525-2527 : ข้อเท็จจริง

5. ความต้องการที่จะให้สภาตำบลเสนอขอความต้องการในรูปแบบของแผนพัฒนาตำบลประจำปี หรือ กชช. 1 นั้น มิใช่แต่เพียงเจตนารมณ์ที่กล่าวขึ้นมาอย่างลอย ๆ เท่านั้น หากแต่ได้มีความพยายามที่จะทำให้เจตนารมณ์นี้ปรากฏเป็นจริง และได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา โดยเริ่มใช้ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในหมวดพัฒนาชนบทยากจนพื้นที่เป้าหมาย 38 จังหวัดก่อน จากนั้นก็ขยายการจัดทำแผนตามระบบนี้ จนครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งจากการออกประเมินผลและประชุมสัมมนาในวาระต่าง ๆ พบว่าแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมามาจนถึงปี 2527 การเสนอความต้องการยังไม่ได้เริ่มจากองค์กรประชาชนในพื้นที่ ตามเจตนารมณ์ของการพัฒนาแนวใหม่เท่าที่ควร คือ ในปี 2525 ทุกหมวดในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี การเสนอความต้องการจากสภาตำบลยังไม่มี ต่อมาในปี 2526 เริ่มมีบ้างโดยเฉพาะในหมวดแผนพัฒนาชนบทที่ยากจน และสำหรับปี 2527 ในหมวดพัฒนาชนบทยากจนได้มีการเสนอความต้องการจากสภาตำบลโดยส่วนใหญ่ และหมวดพัฒนาอื่น ๆ เริ่มมีบ้าง ซึ่งสาเหตุและอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การเสนอความต้องการยังไม่ได้มาจากองค์กรประชาชนพอสรุปได้ดังนี้

5.1 ความล่าช้าในการกำหนดกรอบนโยบายของกระทรวง (กชช. 6) ทำให้จังหวัดที่ต้องรีบเร่งในการชี้แจงอำเภอ ตำบล จึงเกิดการจัดทำแผนอย่างรวบรัดเพื่อให้ทันกำหนดเวลา จึงพบว่าส่วนใหญ่แผนพัฒนาจังหวัดปี 2526 จะเป็นความต้องการที่จังหวัดคิดว่าเหมาะสมมากกว่าที่จะมาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (กชช. 1)

5.2 ความไม่เข้าใจในการจัดทำแผนตามระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ หรือระบบ กชช. โดยเฉพาะในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจากแผนพัฒนาจังหวัดปี 2526 ยังสับสนเรื่องการจัดหมวดแผนงาน/โครงการ และความไม่สอดคล้องกับกรอบนโยบายของกระทรวงหลักและหมวดนโยบาย ประชาชนในพื้นที่ยังไม่ได้รับความรู้ว่าจะมีส่วนร่วมในลักษณะอย่างไร จึงไม่สามารถเสนอความ

ต้องการในรูปแบบ กชช. 1 ได้เท่าที่ควร

5.3 ผู้แทนกระทรวงในระดับจังหวัดยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย อาจเป็นเพราะเป็นปีแรกที่มีการแต่งตั้ง (2526) จึงยังไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ที่ชัดเจนที่จะช่วยให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่และสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงของตน

5.4 เจ้าหน้าที่ คปต. ซึ่งเป็นตัวแทนกระทรวงในระดับพื้นที่ไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ของตน และยังไม่ได้รับความรู้พอที่จะให้คำปรึกษาแก่สภาตำบลเพื่อสนองความต้องการตามแบบฟอร์ม กชช. 1 ได้

5.5 นโยบายเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีในปี 2526 ยังไม่ระบุชัดเจนให้เคร่งครัดตามระบบ กชช. แต่ละจังหวัดจึงจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามความสะดวกและความเคยชินที่ผ่านมา

5.6 ประชาชนในพื้นที่ยังไม่ทราบระบบ กชช. และคุ้นเคยกับโครงการ กสช. มานานพอสมควร จึงสับสนและมักเสนอความต้องการตามลักษณะงาน กสช. ซึ่งไม่ปฏิบัติตามกรอบนโยบายของกระทรวง

จะแก้ปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างไร

6. จากประเด็นปัญหาทั้ง 6 ประการที่ได้กล่าวข้างต้น นับเป็นบทเรียนที่ดีในการที่จะปรับปรุง เพื่อให้การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบล (กชช. 1) เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกัน จากบทเรียนในการดำเนินงานทั้ง 3 ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และจากการติดตามประเมินผลการดำเนินงานโครงการเฉพาะจุดพบว่า โครงการที่สภาตำบลเสนอขอความต้องการนั้นเมื่อนำไปดำเนินงานแล้วจะได้รับผลสำเร็จทุกกรณี ทั้งนี้เนื่องจากทั้งประชาชนและองค์กรของประชาชนต่างก็มีความเข้าใจและเข้าร่วมการดำเนินงานตามโครงการนั้น ๆ อย่างไม่รู้ก็ดี การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักระดับชาติที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องนี้ จึงได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยสรุปดังนี้คือ

ธ.1 ระดับกระทรวง-กรม

ก. จัดทำกรอบนโยบายของกระทรวงให้แล้วเสร็จ และดำเนินการจัดส่งไปยังผู้รับผิดชอบในทางปฏิบัติระดับ

จังหวัดให้ทั่วถึงโดยพร้อมเพรียงและทันกับระยะเวลา

ข. จัดให้มีการนิเทศ ซึ่งแจ้งระบบการพัฒนาชนบท
แนวใหม่

๘.๒ ระดับจังหวัด-อำเภอ

ก. จังหวัด แปลงกรอบนโยบายของกระทรวงและ
หมวดนโยบายให้เหมาะสมกับจังหวัด โดยให้ถ่ายทอดการ
ทำความเข้าใจและส่งผ่านคณะกรรมการพัฒนาตำบล
(กพต.) ไปยังคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนา
ชนบทระดับตำบล (คปต.)

ข. จัดให้มีการนิเทศ ซึ่งแจ้งระบบและวิธีการทำงาน
ภายใต้การบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่แก่เจ้าหน้าที่
ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล โดยมุ่ง
ให้ความสำคัญแก่ กชช. 1 อย่างจริงจัง

ค. เน้นให้ กพอ. จัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี
(กชช. 2) โดยให้ กชช. 1 เป็นพื้นฐานในการจัดทำ

ง. สนับสนุน คปต.ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง
จริงจังและสมบทบาท

๘.๓ ระดับตำบล-หมู่บ้าน

ก. คปต.ควรทำความเข้าใจในบทบาทของตนให้
ต้องแท้และถ่ายทอดให้แก่สภาตำบลจนสามารถจัดทำ
กชช. 1 ให้อำนวยประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และความเป็นไปได้ที่สอดคล้องกับกรอบนโยบาย

ข. ตรวจสอบความเป็นไปได้และความเหมาะสม
ของโครงการที่เสนอมาใน กชช. 1

สรุป

๗. โดยนโยบายและเจตนารมณ์ของระบบการบริหาร
การพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่ประสงค์จะแก้ไขปัญหาพื้นฐาน
ของประชาชนยากจนในชนบท ให้มีประสิทธิภาพโดยใช้
แผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน และเน้นการเสนอ
ขอความต้องการจากสภาตำบล (กชช. 1) ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะ
ให้การแก้ไขปัญหาในระบบเป็นไปอย่างตรงจุด และเพิ่ม
การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน จากนโยบายในแนว
ทางเช่นนี้คงไม่มีใครปฏิเสธว่าเป็น**สิ่งที่ถูกต้องและ
สำคัญที่สุด** การแนะทางเช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่เกินความสา
มารถของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ที่จะร่วมมือกันทำให้
ปรากฏเป็นจริงขึ้นได้ ถึงแม้ว่าปัญหาในการจัดของ กชช. 1
โดยองค์กรของประชาชนที่ผ่านมา จะประสบกับปัญหา
อุปสรรคอยู่บ้างก็ตาม แต่ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงนั้นที่สา
มารถที่จะร่วมมือกันแก้ไขให้คลี่คลายได้โดยทุก ๆ ฝ่าย
ทุก ๆ ระดับที่เกี่ยวข้องผนึกกำลังกันอย่างจริงจัง และใน
เรื่องของการเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลนี้จำเป็นต้อง
ได้รับความเอาใจใส่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในอนาคต
อันใกล้นี้ การเสนอขอความต้องการจากสภาตำบลที่อาจ
เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในขอบเขตทั่วประเทศ นั้นก็หมาย
ความว่า การพัฒนาชนบทและการแก้ไขปัญหาความยากจน
ของประชาชนได้รับความสำเร็จขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง

แผนพัฒนาชนบท พื้นที่ยากจน



ปัญหาและแนวทางแก้ไข การจัดเตรียมแผนพัฒนาจังหวัด ในหมวด

“แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน”

สมชาย กรสวนสมบัติ
ปาริชาติ ลอตระกุล



1. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน เป็นแผนงานเสริมงานพัฒนาชนบทปกติของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้อนุมัติเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้นประมาณ 7,186 ล้านบาท เพื่อให้ดำเนินงานโครงการพัฒนาจำนวน 32 โครงการ ในพื้นที่หมู่บ้านยากจนจำนวน 12,555 หมู่บ้าน ของ 38 จังหวัด มีระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ปี 2525-2529 สำหรับปีงบประมาณ 2528 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) อนุมัติงบประมาณ 1,800 ล้านบาท ให้แก่กระทรวงหลัก 4 กระทรวง ในการดำเนินงานโครงการจำนวน 32 โครงการ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาชนบทยากจนปี 2527-2529 (เล่มสีแดง)

2. แผนพัฒนาชนบทยากจนมีการดำเนินงานโดยใช้ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่มาตั้งแต่เริ่มแรกคือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 ระบบใหม่นี้จะให้องค์กรระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เสนอความต้องการโดยผ่านความเห็นชอบจาก กสต., กพอ., และ กพจ. ตามขั้นตอนแล้วรวบรวมบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเพื่อเสนอให้หน่วยงานส่วนกลางพิจารณาสับสนับสนุนต่อไปใน 2 ปีแรกของการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนนั้นมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นนานปีการ อาทิ การเสนอขอโครงการหรือกิจกรรมนอกกรอบนโยบายแผนพัฒนาชนบทยากจน การไม่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่ดำเนินการให้ชัดเจน การขาดการประสานงานกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติจึงทำให้การเสนอขอโครงการต่าง ๆ ขาดความสัมพันธ์ ความต่อเนื่องซึ่งกันและกันหรือในบางกรณีทำให้รายชื่อพื้นที่ดำเนินการที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจาก กพจ. เป็นคนละชุดกับที่เสนอหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้เกี่ยวข้องในส่วนกลางเป็นอย่างยิ่ง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้งบประมาณปี 2525 ได้รับอนุมัติล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น แต่ในปีงบประมาณ 2527 ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวบางประการได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปพอสมควร ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษาเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหมวดการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนปี 2527 ของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

2.1 ความสอดคล้องกับกรอบนโยบาย จากผลการศึกษาพบว่า มีจังหวัด 25 จังหวัดจากจำนวน 38 จังหวัด เสนอขอโครงการเฉพาะโครงการและกิจกรรมในกรอบนโยบายแผนพัฒนาชนบทยากจนเท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก 13 จังหวัดก็เสนอขอโครงการในกรอบนโยบายมาในอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง คิดเป็นร้อยละ 96.83 ของจำนวนโครงการทั้งสิ้น สำหรับการขอโครงการหรือกิจกรรมนอกกรอบนโยบายนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากความเข้าใจผิดของจังหวัด โดยบรรจุโครงการไว้ผิดหมวดบ้าง หรือบางครั้งเสนอขอโครงการภายในกรอบนโยบาย แต่ว่ามีรายละเอียดระดับกิจกรรมที่เป็นงานของหมวดอื่น ๆ บ้าง เป็นต้น

2.2 การระบุพื้นที่ดำเนินการ จังหวัดที่ให้รายละเอียดชัดเจนถึงระดับหมู่บ้านนั้น มีจำนวน 11 จังหวัด จากจำนวน 38 จังหวัด โดยจังหวัดสามารถระบุชื่อหมู่บ้านได้ครบทุกโครงการที่บรรจุไว้ในแผนจังหวัด ส่วนที่เหลืออีก 27 จังหวัด ก็พยายามจะระบุพื้นที่ดำเนินการไว้ในสัดส่วนที่สูงพอสมควรคือ คิดเป็นร้อยละ 91.46 ของจำนวนโครงการทั้งหมด ในบรรดาโครงการที่ไม่มีการระบุพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบประจำจังหวัดนั้น ๆ เช่น วิทยาลัยครู, ศูนย์พัฒนาที่ดิน, สถานีประมงน้ำจืด ฯลฯ

2.3 งบประมาณ ในปี 2527 การเสนอของงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลของ 38 จังหวัด มีจำนวนรวม 1,478.56 ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) อนุมัติไว้ แสดงว่าการเสนอขอโครงการจากจังหวัดนั้นได้มีการทำความเข้าใจกับกรอบนโยบายของแผนพัฒนาชนบทยากจนเป็นอย่างดีแล้ว และได้มุ่งเสนอโครงการโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะรับการสนับสนุนจากส่วนกลางเป็นประการสำคัญมากกว่า การเสนอโครงการโดยยึดความต้องการของจังหวัดเป็นหลัก เช่นที่ผ่านมา

3. แต่ถึงแม้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนในปีงบประมาณ 2527 ได้พัฒนาขึ้นมาอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคอีกหลายประการที่ควรจะต้องแก้ไขในปีต่อ ๆ ไป เช่น การทยอยเสนอขอโครงการบ่อยครั้ง

การเสนอ กชช. 3 และ 7 โดยไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติ จาก กทจ., ฯลฯ จึงทำให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดปี 2527 ยังไม่ได้ผลสมบูรณ์เต็มที่มากนัก ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ จึงได้รวบรวมปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และวิธีการแก้ไขปัญหาซึ่งสำนักงานจังหวัดจะช่วยแก้ไขได้ ดังนี้

3.1 ส่งแผนจังหวัดล่าช้า ในปี 2527 ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้รับแผนพัฒนาจังหวัดภายในกำหนด (10 ก.พ. 26) จำนวน 5 จังหวัด หรือคิดเป็นร้อยละ 6.94 ของจำนวนจังหวัดทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งความล่าช้าในการส่งแผนฯ จะมีผลให้เกิดความล่าช้าในการแจ้งผลการพิจารณาแผนจังหวัดตามแบบ กชช. 4 ตามมาด้วย เพราะกรมต้องคอยค่าเสนอขอโครงการจากจังหวัดทุกจังหวัดก่อนจึงจะจัดสรรเป้าหมายของโครงการให้แก่จังหวัดได้

3.2 ทอยส่ง กชช. 3 และ กชช. 7 เพิ่มเติมบ่อยครั้ง ในปีงบประมาณที่ผ่านมาศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติพบว่า การเสนอขอโครงการพัฒนาต่าง ๆ และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของจังหวัดนั้นไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ในคราวเดียวกัน เมื่อโครงการใดตกหล่นไปไม่ได้เสนอไว้ในแผนฯ จังหวัดจะทอยส่งเพิ่มเติมทีละโครงการฯ ซึ่งวิธีนี้ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการรวบรวมข้อมูลจำนวนโครงการวงเงินงบประมาณที่จังหวัดเสนอขอและลำบากในการประสานงานกับกรมเจ้าของงบประมาณ นอกจากนี้แล้วโครงการดังกล่าวจะสูญหายได้ง่ายกว่าการเสนอขอโครงการทุกโครงการมาให้พร้อมเรียงกันในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีหรือรวบรวม กชช. 7 ของทุกโครงการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงและเสนอมาในคราวเดียวกัน

3.3 ระบุพื้นที่ดำเนินการไม่ชัดเจน ปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ประสานแผนฯ ส่วนกลางคือ จังหวัดไม่ระบุรายชื่อหมู่บ้านที่จะดำเนินการมาให้ชัดเจน โดยส่วนใหญ่จะบอกมาเฉพาะจำนวนพื้นที่ที่จังหวัดต้องการเท่านั้น โครงการที่มีปัญหานี้ในหลาย ๆ จังหวัด ได้แก่ โครงการสาธารณสุขมูลฐาน ศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจน เสริมบทบาทผู้นำท้องถิ่น รมรงค์เพื่อการรู้หนังสือ วางแผนครอบครัว ควบคุมโรคติดต่อ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งวิธีการที่บอกแต่จำนวนหมู่บ้าน เช่นนี้ทำให้ยากต่อการตรวจสอบว่าพื้นที่นั้นเคยดำเนินการไปแล้วหรือยัง หรือเป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อการ

พัฒนาชนบทยากจนหรือไม่ ดังนั้นกรมเจ้าของโครงการต้องส่งเรื่องคืนกลับไปให้จังหวัดเสนอโครงการใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยให้ระบุพื้นที่ให้ชัดเจน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และจังหวัดต้องทำงานหลายครั้งหลายหนในเรื่องเดียวกัน

3.4 การบรรจุโครงการผิดพลาด เนื่องจากมีบางโครงการของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนมีลักษณะโครงการที่คล้ายคลึงหรือเหมือนกับโครงการที่ดำเนินงานในหมวดอื่น ๆ เช่น การก่อสร้างแหล่งน้ำของ รพช. ที่มีโครงการดำเนินงานทั้งในหมวดพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน หมวดพัฒนาแหล่งน้ำ หมวดพัฒนาเพื่อความมั่นคงและในหมวดปกติ ซึ่งจังหวัดอาจเกิดความสับสนบรรจุโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำมาให้อยู่ในหมวดพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนบ้างครั้งอาจไม่ได้รับการพิจารณาจากส่วนกลาง เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย และเกิดความสูญเปล่าในการเสนอขอโครงการทั้งที่จังหวัดมีความต้องการโครงการนั้นเพื่อพัฒนาจังหวัดเป็นอย่างดี

3.5 กรอกข้อมูลในแบบฟอร์มไม่ครบถ้วน ข้อมูลต่าง ๆ ที่จังหวัดระบุไว้ในแบบ กชช. 3 จะมีส่วนช่วยในการตัดสินใจของกรมเป็นอย่างมาก เพราะโครงการบางประเภท เช่น โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน ประมงหมู่บ้าน ฯลฯ เจ้าหน้าที่ของโครงการต้องการทราบรายละเอียดเกี่ยวกับขนาดของพื้นที่ที่จะดำเนินงาน วงเงินงบประมาณ หรือโครงการปล่อยปลาในแหล่งน้ำ กชช. เจ้าหน้าที่กรมประมงในส่วนกลางต้องรู้ขนาดของสระเพื่อใช้ประโยชน์ในการคำนวณจำนวนพันธุ์ปลาที่จะจัดสรรให้จังหวัด หรือกระทรวงสาธารณสุขต้องการรู้จำนวนคนที่จะมารับบริการของโครงการวางแผนครอบครัวและควบคุมโรคติดต่อ เป็นต้น ซึ่งถ้ามีรายละเอียดเหล่านี้ไม่เพียงพอจะทำให้การอนุมัติโครงการอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่หรืออาจจะจัดสรรวัสดุอุปกรณ์งบประมาณให้ในอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสมกับขนาดของพื้นที่ดำเนินการทำให้ผลการปฏิบัติงานโครงการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.6 เสนอซ้ำพื้นที่ที่ดำเนินการไปแล้ว หรือซ้ำซ้อนโครงการประเภทเดียวกัน การระบุพื้นที่ดำเนินการของโครงการในปีที่ผ่านมา บางจังหวัดขาดการตรวจสอบว่าเคยดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วจึงเสนอใหม่อีกครั้งหนึ่ง หรือบางครั้งเสนอขอโครงการที่มีกิจกรรมเหมือนกันลงในพื้นที่เดียวกัน เช่น กิจกรรมสร้างฝัองฉาง

ของโครงการพัฒนาชนบทยากจนระดับหมู่บ้านและโครงการชีวอนามัย เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้เมื่อถึงเวลาต้องปฏิบัติงานจริงจึงต้องเสนอเรื่องขอเปลี่ยนแปลงพื้นที่มาใหม่อีกครั้งหนึ่ง และกรณีนี้เป็นสาเหตุสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติเงินงบประมาณและทำให้การปฏิบัติงานโครงการไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

3.7 เสนอขอโครงการโดยไม่พิจารณาเงื่อนไขของโครงการ โครงการในแผนพัฒนาชนบทยากจนทุกโครงการจะระบุหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน แต่ปรากฏว่าบางจังหวัดยังคงเสนอขอโครงการโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ของแต่ละโครงการดังกล่าว เช่น โครงการวางแผนครอบครัวต้องการให้ดำเนินงานในพื้นที่เดิมของปีที่ผ่านมารวมกับพื้นที่ที่เสนอขอใหม่ แต่จังหวัดยังคงเสนอเฉพาะพื้นที่ใหม่เท่านั้น หรือโครงการควบคุมโรคติดต่อ (กิจกรรมควบคุมโรคหนองพยาธิ) โครงการก่อสร้างประปาขนาดเล็ก โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน ฯลฯ พื้นที่ดำเนินงานที่จังหวัดเสนอมาไม่ได้ระบุสถานที่ที่จะก่อสร้างว่าเป็นวัด โรงเรียน หรือมัสยิดไหนบ้าง เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งโครงการที่มีปัญหาเหล่านี้กรมต้องส่งเรื่องคืนไปให้จังหวัดเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อแจ้งศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติใหม่อีกครั้งหนึ่งซึ่งเป็นการเสียเวลาที่จังหวัดต้องทำงานเรื่องเดียวหลายครั้งหลายหน

3.8 แจ้งการแก้ไขทำเนียบหมู่บ้านเป้าหมายล่าช้า ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยมีประกาศแยกเขตการปกครองใหม่นั้น ในบางกรณีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเลขหมู่ ตำบล ของหมู่บ้านยากจน แต่จังหวัดไม่ได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมายังศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ จึงให้ข้อมูลรายชื่อหมู่บ้านยากจนไม่ตรงกันเมื่อจังหวัดเสนอโครงการให้หมู่บ้านนั้น ๆ เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางซึ่งไม่ทราบการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองของหมู่บ้าน ก็จะไม่อนุมัติให้ดำเนินงานโครงการเพราะถือว่าไม่ใช่หมู่บ้านเป้าหมาย

3.9 กชช. 3 และ กชช. 7 ไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจาก กพจ. เนื่องจากโครงการตามแผนยากจนกระจายความรับผิดชอบไปในหลายหน่วยงานในระดับจังหวัดและบางหน่วยงานไม่มีหน่วยงานประจำที่จังหวัด ทำให้

เกิดปัญหาการประสานงาน เช่น ศูนย์พัฒนาที่ดิน วิทยาลัยครู ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน สถานีประมง ฯลฯ โครงการที่มีหน่วยงานเหล่านี้รับผิดชอบบางครั้งเมื่อมีการเสนอ กชช. 3 หรือ กชช. 7 มายังศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ จึงไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจาก กพจ. แต่เสนอศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติโดยตรงซึ่งผิดหลักการของระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่เป็นอย่างยิ่งที่ต้องการให้จังหวัดทราบและให้ความเห็นชอบต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่มีขึ้นภายในจังหวัด

4. จังหวัดจะช่วยแก้ไขปัญหาในข้อ 3 ได้ดังนี้

4.1 ปฏิบัติตามปฏิทินการจัดทำแผนอย่างเคร่งครัด โดยให้การดำเนินงานทุกขั้นตอนเป็นไปตามที่กำหนดไว้ให้มากที่สุด และส่งแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีมายังศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนกลางได้มีเวลาอ่านและพิจารณาคำขอโครงการจากจังหวัดก่อนอนุมัติเป้าหมายของโครงการให้จังหวัดดำเนินต่อไป และในกรณีจังหวัดใดส่งแผนฯ ล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้มากเกินไปอาจจะทำให้สูญเสียสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนโครงการนั้น ๆ เพราะเป้าหมายของโครงการอาจจะจัดสรรให้จังหวัดที่เสนอขอความต้องการมาภายในกำหนดไปทั้งหมดแล้ว

4.2 ตรวจสอบจำนวนโครงการ พื้นที่ งบประมาณ ให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของจังหวัด และเงื่อนไขของโครงการตามแผนพัฒนาชนบทยากจน เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดบรรจุคำเสนอขอโครงการครบตามความต้องการของจังหวัด ไม่ให้มีโครงการใดตกหล่นสูญหายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ความสนใจประสานงานเป็นพิเศษสำหรับโครงการที่หน่วยงานรับผิดชอบไม่ได้อยู่ประจำจังหวัดนั้น ๆ และถ้าจังหวัดสามารถระบุรายละเอียดต่าง ๆ ได้ถูกต้องชัดเจนแล้วโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนก็จะมากยิ่งขึ้น

4.3 ระบุรายละเอียดของโครงการใน กชช. 3 ให้ครบถ้วน ในแบบฟอร์ม กชช. 3 จะมีช่องให้จังหวัดกรอกรายละเอียดของข้อมูลต่าง ๆ ของโครงการ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ของโครงการในส่วนกลางที่จะได้ใช้ประกอบการตัดสินใจในการอนุมัติโครงการ เช่น ขนาดของแหล่งน้ำที่จะขอดำเนินการโครงการประมงหมู่บ้าน การบอกจำนวนผู้รับบริการจากโครง

การควบคุมโรคติดต่อ และโครงการวางแผนครอบครัว ซึ่งโครงการจะนำไปใช้ประโยชน์ในการคำนวณวงเงินงบประมาณที่จะอนุมัติให้ในแต่ละจังหวัด

4.4 ทำความเข้าใจกับเงื่อนไขของโครงการ และกรอบนโยบายของแผนพัฒนาชนบทยากจนให้ชัดเจน เพื่อว่าเมื่อเสนอขอโครงการแล้วจะได้คัดเลือกพื้นที่ดำเนินงานที่เหมาะสมกับหลักเกณฑ์ของแต่ละโครงการ และตรวจสอบโครงการ/กิจกรรมที่เสนอขอให้อยู่ในกรอบของแผนขยายงาน ซึ่งจะเพิ่มโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณมากยิ่งขึ้น เช่น การคำนึงถึงขนาด สภาพพื้นที่ งบประมาณให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของโครงการ ก่อสร้างแหล่งน้ำ โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการป้องกันการชะล้างพังทลายของดินภาคเหนือ เป็นต้น สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อยู่นอกกรอบนโยบายแผนขยายงานให้เสนอขอไว้ในหมวดอื่น ๆ ที่มีงบประมาณสนับสนุนโครงการนั้น ๆ

4.5 ดูแลให้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนของระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เนื่องจากแผนพัฒนาชนบทยากจนเป็นแผนงานแรกใช้ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การเสนอขอโครงการ (กชช. 3) หรือการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ (กชช. 7) ใด ๆ ก็ตามต้องเป็นการเสนอความต้องการจากองค์กรระดับท้องถิ่น คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติตามขั้นตอน คือ จาก กสศ. กพอ. และ กพจ. ตามลำดับ ดังนั้นจึงขอให้สำนักงานจังหวัดในฐานะเลขานุการ กพจ. และผู้ประสานแผนหมวดพัฒนาชนบทยากจนประจำจังหวัดช่วยดูแลและตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ 2528 รัฐบาลมีเจตนาชัดเจนแน่วแน่ที่จะให้ประชาชนเข้าร่วมคัดเลือกโครงการและเสนอขอโครงการอย่างแท้จริง จึงขอให้ดูแลเป็นพิเศษที่จะให้โครงการตามแผนพัฒนาชนบทยากจนของจังหวัดเป็นการเสนอขึ้นมาจาก กชช. 1 (แผนพัฒนาตำบล) ก่อนที่จะรวบรวมเป็น กชช. 3 ของจังหวัดต่อไป

4.6 การจัดลำดับความสำคัญ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหมวดพัฒนาชนบทยากจนนั้น จังหวัดควร

จะมีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ดำเนินการในแต่ละโครงการตามความจำเป็นเร่งด่วน โดยปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้จังหวัดสามารถลำดับความสำคัญได้อย่างถูกต้องชัดเจน คือ จังหวัดจะต้องมีข้อมูลพื้นฐานของอำเภอและหมู่บ้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด เพื่อช่วยตัดสินใจว่าพื้นที่ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนในโครงการนั้น ๆ มากกว่ากัน สาเหตุที่จังหวัดจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญเพราะว่า กรอบนโยบายและเป้าหมายของแต่ละโครงการที่แจ้งจังหวัดนั้นอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่องบประมาณผ่านการพิจารณาจากกรมการแล้ว และในกรณีที่ยังงบประมาณที่ได้รับอนุมัติลดลงจากที่ กชช. อนุมัติ กรมจะพิจารณาตัดเป้าหมายโดยยกเลิกพื้นที่ที่มีความสำคัญลำดับต่ำ แต่ถ้าจังหวัดไม่เรียงลำดับความสำคัญไว้ กรมอาจจะพิจารณาจัดสรรให้ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละพื้นที่ หรือต้องแจ้งเรื่องให้จังหวัดดำเนินการแก้ไขทำให้เสียเวลาในการดำเนินงานทั้งของจังหวัดและส่วนกลาง

4.7 การจัดโครงการให้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่อง แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ที่จะต้องมีความสัมพันธ์และต่อเนื่องกันเพื่อเป็นการใช้ประโยชน์จากโครงการที่ดำเนินงานมาแล้วในปีที่ผ่านมา หรือบางกรณีโครงการ ซึ่งจะเกี่ยวพันหรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็ควรจะดำเนินงานในพื้นที่เดียวกันไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างของการจัดโครงการที่มีความสัมพันธ์และต่อเนื่องกัน คือ

4.7.1 โครงการเกษตรแหล่งน้ำ ให้เลือกดำเนินงานในหมู่บ้านที่มีแหล่งน้ำที่มีโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำ โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการพัฒนาชนบทยากจนระดับหมู่บ้าน (กิจกรรมพัฒนาแหล่งน้ำ) แล้วในปีที่ผ่านมา

4.7.2 โครงการผลิตอาหารฯ ดำเนินงานในพื้นที่เดียวกับโครงการโภชนาการ และในปีงบประมาณเดียวกัน

4.7.3 โครงการขำวน้ำฝน (กิจกรรมแลกเปลี่ยนพันธุ์) ดำเนินงานในพื้นที่ที่มีกิจกรรมธนาคารข้าว เพื่อใช้ประโยชน์โดยการเก็บเมล็ดพันธุ์ข้าวในยุ้งฉางของโครงการธนาคารข้าว

4.7.4 หมู่บ้านใดที่มีโครงการปรับปรุงสภาพดินแล้วในปีก่อน ๆ จากโครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์

วัตถุประสงค์ โครงการพัฒนาดินเค็ม โครงการป้องกันและการชะล้างพังทลายของดินภาคเหนือ และในปีถัดมาควรจะต้องเลือกโครงการที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ๆ เช่น โครงการปรับปรุงพันธุ์ข้าว ของโครงการข้าวหน้าน้ำฝน ข้าวไร่ที่สูง เป็นต้น

5. สรุป

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนนั้นเป็นแผนงานหนึ่งที่มีการพัฒนาในระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในอัตราค่อนข้างสูง ถึงแม้ว่าจะใช้ระบบใหม่นี้มาเพียง 3 ปีเท่านั้น และในปีแรกปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นมีมากมายมหาศาล แต่ด้วยความร่วมมือ

มีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดของทุกส่วนราชการได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดีในหลายประการ และสำหรับปีงบประมาณ 2527 ที่ผ่านมาก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่บ้าง แต่ก็นับว่าเป็นปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ เมื่อเทียบกับปีแรก ๆ ของการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจน และด้วยความช่วยเหลือและการประสานงานกันอย่างเอาใจจริงเอาใจของสำนักงานจังหวัด ในฐานะผู้ประสานแผนพัฒนาชนบทหมวดยากจนประจำจังหวัด จึงคาดว่าปัญหาต่าง ๆ จะหมดสิ้นไปในปี 2528 ซึ่งจะทำให้การจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนได้ผลสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและเป็นไปตามระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่อย่างแท้จริง

จิตรา วงศ์พานิช

ผลการดำเนินงานโครงการ พัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนปี 2525-2526



1. นับแต่เริ่มแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน เมื่อเดือนตุลาคม 2524 จนกระทั่งบัดนี้มีโครงการพัฒนาจำนวน 26 โครงการ ซึ่งกระทรวงหลัก 4 กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข เป็นเจ้าของโครงการ ซึ่งสามารถสนองความต้องการ และบรรเทาปัญหาความขาดแคลนขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนเป้าหมายในพื้นที่ยากจน ซึ่งสามารถประเมินให้เห็นได้ทั้งในด้านคุณภาพ และปริมาณ

2. แม้โครงการเหล่านี้เพิ่งเริ่มต้นได้เพียงหนึ่งปีครึ่ง แต่ผลประโยชน์ของโครงการทั้ง 26 โครงการ ซึ่งบางโครงการประชาชนไม่เคยได้รับ หรือเคยได้รับอย่างไม่เป็นระบบมาก่อนที่จะมีแผนพัฒนาชนบทยากจน ได้ปรากฏให้เห็นทั้งในรูปตัวเงิน ผลผลิต และความรู้ความเข้าใจที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ ยิ่งไปกว่านั้นยังได้สร้างระบบและวิทยาการใหม่ๆ เพื่อปรับปรุงสภาพชีวิตให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเห็นผลได้ชัดเจนในโครงการด้านการเกษตร และสาธารณสุข ซึ่งชาวบ้านพร้อมที่จะดำเนินโครงการ

ต่อด้วยตนเองเมื่อรัฐต้องถอนความช่วยเหลือในอนาคต เช่น การใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนประมงหมู่บ้านในการซื้อพันธุ์ปลาปล่อยเองในปีต่อไป การหาซื้อวัคซีนป้องกันโรคระบาดสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน และการดำเนินการหยอดวัคซีนต่อไปด้วยตนเอง การทำปุ๋ยหมัก และการเฝ้าระวังสุขภาพอนามัยของเด็กก่อนวัยเรียน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องชี้บอกแนวโน้มในอนาคตว่า ชาวบ้านส่วนหนึ่งพร้อมที่จะช่วยเหลือตนเอง เมื่อได้ใช้เวลาระยะหนึ่ง พิสูจน์ให้เห็นว่า โครงการเหล่านั้นถึงมือเขาและมีประโยชน์สำหรับเขาอย่างแท้จริง

3. การดำเนินงานโครงการในปี 2525 โดยส่วนใหญ่เสร็จสิ้นหมดแล้วและสามารถวัดผลได้ทันทีที่โครงการสิ้นสุด แต่ก็มีบางโครงการ ซึ่งจะต้องดูผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในปีถัดไปคือปี 2526 ได้แก่ โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการจัดหาหน้าสะอาดในเขตชนบทยากจน โครงการพัฒนาชนบทยากจนตามโครงการเงินกู้ญี่ปุ่นระยะที่ 2 โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลอำเภอ เป็นต้น

สำหรับการดำเนินงานในปี 2526 มีความคล่องตัวกว่าปีที่ผ่านมาในหลาย ๆ โครงการจึงดำเนินการไปได้เร็วกว่าในช่วงเดียวกันของปี 2525 เช่น โครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน โครงการธนาคารโค-กระบือ โครงการโภชนาการ โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โครงการผลิตหนังสือเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสังคม โครงการจัดหาหน้าสะอาดในเขตชนบทยากจน โครงการปรับปรุงป่ารุกดินด้วยอินทรีย์วัตถุ คงเหลือแต่โครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างที่ยังดำเนินการล่าช้า เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินงานในการสำรวจออกแบบประกวดราคาและดำเนินการเกษตรต้องรอคอยฤดูฝน ส่วนโครงการใหม่เพิ่มเติมในปี 2526 ดำเนินการในระดับพื้นที่บ้างแล้ว เช่น โครงการเกษตรแหล่งน้ำหมู่บ้าน โครงการขำวนาน้ำฝน โครงการวางแผนครอบครัว โครงการควบคุมโรคติดต่อ โครงการศึกษานอกโรงเรียน และโครงการหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่

4. อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของโครงการเหล่านี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนเป็นส่วนใหญ่แล้วก็จริง แต่ยังมีข้ออุปสรรคและปัญหาซึ่งต้องแก้ไขในปีต่อไปอีกหลายประการ เช่น ความล่าช้าของโครงการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ซึ่งทำให้ประชาชนไม่ทันได้รับผลในปีนั้น ๆ แต่จะได้รับผลประโยชน์ในปีต่อ ๆ ไป นอกจากนี้อัตราที่ประชาชน

จะดำเนินการโครงการต่อด้วยตนเองเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยความช่วยเหลือจากรัฐบาล (ดังปรากฏในเอกสารประกอบ) ก็ยังค่อนข้างต่ำในบางโครงการและในบางพื้นที่ เช่น โครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ โครงการจัดหาหน้าสะอาด โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น ซึ่งส่วนมีสาเหตุมาจากความเอาใจใส่ของประชาชนต่อโครงการนั้น ๆ ยังมีน้อย หรือเป็นพื้นที่ที่โครงการที่ดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ และไม่สามารถชี้แจงให้ประชาชนทราบได้ เช่น โครงการปล่อยปลาในแหล่งน้ำกษข. ซึ่งมีขนาดเล็ก ทำให้น้ำแห้งก่อนที่ปลาจะโตทันให้จับ หรือการสาธิตการพัฒนาดินเค็มในแปลงนาไม่ได้ผล สิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยเวลาในการสร้างศรัทธาต่อโครงการให้เกิดแก่ประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการได้ผลดี อัตราที่ประชาชนจะดำเนินโครงการต่อด้วยตนเองก็มากกว่าในพื้นที่ซึ่งการดำเนินการโครงการพบอุปสรรค

5. รายงานจากการสำรวจเฉพาะจุดในภาคสนาม จากการศึกษาในภาคสนาม ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือในจังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ นครราชสีมา สุรินทร์ อุบลราชธานี ยโสธร ร้อยเอ็ด ตาก และเชียงใหม่ รวม 10 จังหวัด 40 หมู่บ้าน ยากจน ในระหว่างเดือนมีนาคม-มิถุนายน 2526 วิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้าน (กพม.) และราษฎรผู้ได้รับโครงการโดยตรงและโดยอ้อม รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบโครงการในระดับพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็นผลงานของกระทรวงหลัก 4 กระทรวง ทั้งโครงการต่อเนื่อง และโครงการใหม่เพิ่มเติม ซึ่งได้ดำเนินการแล้ว รวม 18 โครงการ (สำหรับโครงการปศุสัตว์ในเขตชนบทยากจน โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน โครงการวางแผนครอบครัว และโครงการควบคุมโรคติดต่อ โครงการข้าวไร่ที่สูง ยังไม่มีการดำเนินการในหมู่บ้านที่ได้ไปสำรวจ จึงไม่ได้รวมรวมในเอกสารฉบับนี้) ผลการดำเนินงานมีดังต่อไปนี้

ก. กระทรวงเกษตร

(1) โครงการประมงหมู่บ้าน

ผลการดำเนินงานในปี 2525 จากการศึกษาติดตามผลในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำนบปลาหลายแห่งมีการจับปลาแล้ว ได้ผลผลิตปลาเฉลี่ยประมาณ 90-100 กก./ไร่ เช่นที่ หนองสรศักดิ์ อ.ห้วยแถลง จ. นครราชสีมา เนื้อที่ 51 ไร่ ประกาศให้ประชาชนจับปลา

มีประชาชนมาจับปลา 1,309 คน ได้ปลา 5,332 กก. เฉลี่ย 4.07 กก./คน สามารถเก็บเงินค่าเครื่องมือจับปลาเข้ากองทุนได้ถึง 52,275 บาท และที่หนองวีวหนิง อ.หนองกุงศรี จ.กาฬสินธุ์ เนื้อที่ 42 ไร่ ผลการเปิดลงปลานี้ มีประชาชนประมาณ 500 คน มาร่วมจับปลา คณะกรรมการดูแลทำนบปลาเก็บเงินค่าเครื่องมือจับปลาได้ถึง 10,700 บาท จับปลาได้ 7,500 กก. เฉลี่ยได้ปลาคนละประมาณ 15 กก. หรือเฉลี่ยประมาณ 450 บาท/คน (ราคาปลาเฉลี่ย กก.ละ 25 บาท) ส่วนในภาคเหนือที่จังหวัดตาก โครงการนี้ไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งน้ำ กสช. น้ำมีไม่เพียงพอให้ลูกปลาเจริญเติบโตได้เต็มที่ เนื่องจากฝนแล้ง และแหล่งน้ำเล็กลงไป เช่นที่หมู่ 5 บ้านแม่ระวาน ต.ยงกระบัตร ปล่อยปลาเมื่อปลายเดือน ธันวาคม 2525 แต่จำเป็นต้องรีบจับในเดือนเมษายน 2526 ทั้งที่ปลายังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ เนื่องจากน้ำในแหล่งน้ำลดลงเรื่อย ๆ ทำให้จับปลาได้ในปริมาณน้อยมากประมาณ 25 กก. รวบรวมเงินเข้ากองทุนได้เพียง 500 บาท และมีประชาชนร่วมจับประมาณ 20 คน ได้ผลผลิตปลาเฉลี่ยเพียง 1 กก./คน และเงินที่ได้จากค่าธรรมเนียมการจับปลานั้น มีการนำไปซื้อพันธุ์ปลาเพื่อปล่อยในปีต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านที่มีทำนบปลามากกว่าในหมู่บ้านที่มีแหล่งน้ำ กสช.

(2) โครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน

ผลจากการดำเนินโครงการในปี 2525 และปี 2526 ทุกหมู่บ้านที่ไปสำรวจได้รับการแจกพันธุ์ไก่ และหยอดวัคซีนป้องกันโรคระบาดจากปศุสัตว์แล้วทั้งสิ้น จากการสอบถามประชาชนทราบว่าจากเดิมไก่ ซึ่งตายปีละไม่ต่ำกว่า 80-90% นั้น หลังจากได้รับการหยอดวัคซีนในช่วงก่อนโรคระบาดสัตว์แล้ว ปรากฏว่าจะสามารถลดอัตราการตายของไก่ลงได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 หรือมีไก่อรอดตายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 เช่นที่บ้านโพนงาม ต.แพง อ.โกสุมพิสัย, บ้านโคกนุ่น ต.ท่าขอนยาว อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม, บ้านโนนศิลาอาสน์ ต.ห้วยเม็ก บ้านหนองกุงเมือก, บ้านหนองหอไตร ต.หนองกุงศรี อ.หนองกุงศรี จ.กาฬสินธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยส่วนใหญ่ชาวบ้านในหลาย ๆ หมู่บ้าน พร้อมทั้งจะซื้อวัคซีนมาฉีดเอง แม้จะไม่ได้รับวัคซีนฟรีจากกรมปศุสัตว์และบางหมู่บ้านก็ได้ดำเนินการต่อเนื่องเองด้วย เช่นที่บ้านโนนสะอาด ต.ไพศาล, บ้านหนองลาดควาย ต.เขาวง อ.ธวัชบุรี จ.ร้อยเอ็ด,

บ้านปากน้ำ ต.กุดลาด อ.เมือง อุบลราชธานี, และบ้านนาแวง ต.จานลาน อ.พนา จ.อุบลราชธานี

(3) โครงการธนาคารโค-กระบือ

ผลการดำเนินงานในปี 2525 กระบือลูกติด ซึ่งให้เกษตรกรยืมเพื่อการผลิตนั้น เกิดลูกคอกที่ 2 แล้ว ในหมู่บ้านที่ไปสำรวจ เช่น บ้านหนองแรม หมู่ที่ 4 ต.เมืองคอง อ.คอง จ.นครราชสีมา ซึ่งได้รับแจกกระบือ 4 ตัว พร้อมลูกติด ขณะนี้ตกลูกแล้ว 2 ตัว ประชาชนที่ได้รับแจก 4 ครอบครัว เดิมต้องเช่าควายไถนาปีละไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท สำหรับตัวเมีย และ 1,500 บาท สำหรับตัวผู้ และที่บ้านสมศรี ต.โคกพระ อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม ยืมโค-กระบือเพื่อการผลิต 6 ตัว ขณะนี้เกิดลูกใหม่เพิ่มขึ้น 3 ตัวแล้วเช่นกัน

สำหรับปี 2526 ในหมู่บ้านที่สำรวจพบว่า กพม. เป็นผู้คัดเลือกผู้รับกระบือจากการสอบถามชาวบ้านทราบว่าในหมู่บ้านของตนได้รับกี่ครอบครัว ในทุกหมู่บ้านได้รับการแจกแล้วเช่น ที่บ้านหนองหอไตร หมู่ 2 ต.หนองกุงศรี จ.กาฬสินธุ์, บ้านโคกมนัส ต.คันนาใหญ่ อ.เมือง จ.ยโสธร

(4) โครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ

ผลจากการดำเนินงานในปี 2525 มีหลายหมู่บ้านที่ได้มีการผลิตอาหารเสริมแจกเด็กเดือนละ 2 ครั้ง อย่างสม่ำเสมอ โดยใช้ผลผลิตที่ได้จากโครงการ เช่น ไข่เป็ด เช่นบ้านโพนงาม ต.แพง, บ้านสมศรี ต.เหล่า อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม และบ้านด้าย ม.11 ต.พนา อ.พนา จ.อุบลราชธานี ส่วนผลผลิตที่ได้จากแปลงหัว งามของโครงการ ได้นำมาทำอาหารเสริมด้วย เมื่อเก็บเกี่ยวแล้ว อย่างไรก็ตามในบางหมู่บ้าน ไม่มีการดำเนินโครงการต่อเนื่อง ซึ่งมีสาเหตุมาจากฝนแล้ง การเพาะปลูกไม่ได้ผลหรือน้ำท่วมแปลง เช่น ที่บ้านสวนอ้อย ต.เขาวง อ.ธวัชบุรี จ.ร้อยเอ็ด, บ้านโนนสว่าง ต.จานลาน อ.พนา จ.อุบลราชธานี, บ้านม่วงน้อย ต.เหล่า อ.โกสุมพิสัย และบ้านโคกกลาง ต.บ้านแท่น อ.ชนบท จ.ขอนแก่น

สำหรับปี 2526 เท่าที่สำรวจ ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องแปลงเพาะปลูก แต่มีการแจกพันธุ์เป็ด ไก่บ้างแล้ว เช่น บ้านหนองแรม ต.เมืองคอง อ.คอง จ.นครราชสีมา บ้านเสารีก หมู่ 5 ต.พนา อ.พนา จ.อุบลราชธานี

(5) *โครงการปรับปรุงบำรุงดินด้วยอินทรีย์**วัตถุประสงค์*

ผลจากการดำเนินโครงการปี 2525 ในหมู่บ้านที่สำรวจพบว่าราษฎรให้ความสนใจในการทำปุ๋ยหมักพอสมควร บางครอบครัวได้ทำต่อเนื่องถึงปี 2526 นี้ด้วย เนื่องจากเห็นประโยชน์จากการใช้ปุ๋ยหมัก ทั้งในด้านคุณภาพของดิน และผลผลิตที่เพิ่มขึ้น ผลจากการใช้ปุ๋ยเคมีร่วมกับปุ๋ยหมัก ราษฎรผู้ได้รับการส่งเสริมยอมรับว่า สามารถเพิ่มผลผลิตได้ประมาณ 50% จากเดิมเคยผลิตข้าวได้ 20-30 ถัง/ไร่ แต่เมื่อใช้ปุ๋ยหมักควบคู่กับปุ๋ยเคมีแล้วสามารถเพิ่มผลผลิตเป็น 50-60 ถัง/ไร่ เช่น ที่บ้านหนองวีวหนิง ต.หนองกุงศรี จ.กาฬสินธุ์ และบ้านโคกรุ่น ต.ท่าขอนยาง อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม สำหรับในภาคเหนือ เกษตรกรได้ใช้ปุ๋ยหมักในไรยาสูบ ปรากฏว่าได้รับผลผลิตเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยไร่ละ 1,200 กก. เป็นประมาณไร่ละ 2,000 กก. ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยไร่ละ 2,400 บาท (ราคายาสูบเฉลี่ย กก.ละ 3 บาท) และชาวบ้านยืนยันที่จะทำปุ๋ยหมักต่อเนื่องไปเอง แม้จะต้องซื้อสารตัวเร่งเองก็ตาม เช่น ที่บ้านหนองบัว ม.7 ต.แม่แตง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่

(6) *โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**เฉียงเหนือ*

ผลจากการดำเนินงานโครงการปี 2525 จากแปลงสาธิตในนาของเกษตรกรบ้านม่วงน้อย ต.แพง และบ้านหนองแคน ต.เหล่า อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม พบว่าการใช้ข้าวทนเค็ม ปุ๋ย ปูนขาว ในนาสาธิตเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้ไม่ต่ำกว่า 50% คือ บ้านม่วงน้อย เดิมได้ผลผลิต 9.6 ถัง/ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 18.6 ถัง/ไร่ หรือเพิ่มขึ้น 91.66% และเกษตรกรเจ้าของแปลงสาธิตได้กระจายผลผลิตไปยังชาวบ้านคนอื่น ๆ ที่มีที่นาดินเค็มด้วยวิธีแลกเปลี่ยนพันธุ์ข้าว แล้วประมาณ 480 กก. หรือ 48 ไร่ (ใช้พันธุ์ข้าว 10 กก./ไร่) สำหรับบ้านหนองแคน เดิมได้ผลผลิต 16 ถัง/ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 25 ถัง/ไร่ ภายหลังโครงการ หรือเพิ่มขึ้น 56% ในกรณีบ้านหนองแคนนั้นพบว่า น้ำท่วมที่นาพัดพาปุ๋ยซึ่งใส่ไว้ในงวดที่ 1 และ 2 ไป ผลผลิตจึงเพิ่มน้อยกว่าที่ควร

อย่างไรก็ดี โครงการนี้จะได้รับผลสำเร็จ ต้องอาศัยความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน และต้องใช้ต้นทุนสูง ในเรื่องปุ๋ย และปูนขาว รวมทั้งต้องเป็นที่นาที่มีน้ำมากตลอดปี จึงจะประสบผลสำเร็จอย่างจริงจัง

ดังนั้นความสนใจของเกษตรกรที่จะดำเนินการเองในปีต่อ ๆ ไป จากการสอบถามชาวบ้านผู้ได้รับโครงการ จึงมีเฉพาะในพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ในเรื่องน้ำพอสมควรเท่านั้น

(7) *โครงการเกษตรแหล่งน้ำหมู่บ้าน*

การดำเนินงานในปี 2526 ได้เริ่มทำไปแล้วในระดับพื้นที่เป็นบางแห่งเช่น ที่บ้านหนองแวม ต.เมืองคง อ.คง จ.นครราชสีมา ได้มีการส่งเสริมการปลูก และเก็บเกี่ยววงวดแรกแล้ว กำลังปลูกในงวดที่ 2 อยู่ สำหรับในภาคเหนือหมู่บ้านที่ไปสำรวจ 2 แห่ง ที่ หมู่ 2 บ้านแม่ตะมาน ต.กิดช้าง และหมู่ 7 บ้านหนองบัว ต.แม่แตง จ.เชียงใหม่ ปรากฏว่าทั้งสองหมู่บ้านได้มีการคัดเลือกประชาชนที่จะเข้าร่วมโครงการ และจัดพื้นที่สำหรับเพาะปลูกเสร็จแล้ว ทางอำเภอได้รับโอนเงินจากส่วนกลางแล้ว แจกเมล็ดพันธุ์พืชแล้ว รอฤดูฝนจึงจะลงมือเพาะปลูก ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่บ้านนาหวาง ต.จานลาน อ.พนา จ.อุบลราชธานี ก็เช่นเดียวกัน

(8) *โครงการข้าวหน้าน้ำฝน*

จากการไปติดตามผลที่บ้านสันปูเลย, บ้านหนองบัว ต.แม่แตง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ ปรากฏว่าทางอำเภอได้รับโอนเงินจากส่วนกลางแล้ว มีการคัดเลือกเกษตรกรและเตรียมพื้นที่แล้ว แต่ยังไม่มีการเปลี่ยนพันธุ์ข้าวให้เกษตรกร และเริ่มงานในแปลงนา เพราะรอฝนตก ซึ่งเช่นเดียวกันกับหมู่บ้านที่ไปสำรวจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ข. กระทรวงมหาดไทย(9) *โครงการพัฒนาชนบทตามโครงการเงินกู้ญี่ปุ่นระยะที่ 2*

ผลการดำเนินงานโครงการปี 2525 สำหรับการปลูกพลาสติกแหล่งน้ำได้ดำเนินการไปแล้วทุกหมู่บ้านที่เข้าไปสำรวจ และมีโครงการนี้ในแผนปฏิบัติการ และมีน้ำแล้วเนื่องจากฝนเริ่มตก แต่ยังไม่มากนักยังไม่สามารถนำมาใช้ได้ เช่น ที่ บ้านห้วยขาว ต.เหล่า อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม และ บ้านโคกก่อ ต.โคกก่อ อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี

กิจกรรมก่อสร้างวางข้าว ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จทุกหมู่บ้านที่ไปสำรวจขณะนี้เปิดให้กู้ยืมข้าวแล้ว โดยคิดดอกเบี้ย 20% ของจำนวนข้าวที่กู้ไป (กู้จากพ่อค้าคิดดอกเบี้ย 50% ของข้าวที่กู้ไป) เช่น ที่บ้านศรีสุข

ม.7 ต.ณรงค์ อ.สังขะ จ.สุรินทร์ กุ้ยมีข้าวไปแล้ว 212 ด้ง มีผู้กู้ 35 คน จากสมาชิกทั้งหมด 60 คน ขณะนี้ได้ดอก เบี้ยแล้ว 50 ด้ง เดิมมีข้าว 596 ด้ง, บ.นาแวง ต.จานลาน อ.พนา จ.อุบลราชธานี มีข้าว 2,880 กก. สมาชิก 35 คน กู้ไปแล้ว 12 คนและบ้านปากน้ำ ต.กุดลาด อ.เมือง จ.อุบลราชธานี มีข้าว 8,632 กก. สมาชิก 57 คน มีผู้กู้ยืม ข้าวไปแล้ว 14 คน เป็นข้าว 416 กก. (ให้กู้ได้ไม่เกินคน ละ 200 กก.) ส่วนในจังหวัดภาคเหนือยังไม่มีการกู้ยืมข้าว เนื่องจากข้าวยังมีน้อย เช่น ที่บ้านสามเงา ม.2 ต.สามเงา จ.ตาก และบ้านแม่ตะมาน หมู่ 2 ต.กีกช้าง อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ จากการสอบถามพบว่าชาวบ้านให้ความสนใจ ในโครงการนี้มาก และคาดว่าเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวจะมีสมาชิก เพิ่มขึ้นทุกแห่ง

(10) โครงการให้ความช่วยเหลือทาง

กฎหมาย

ผลการดำเนินงานในปี 2525 ในจังหวัด เชียงใหม่ ซึ่งต่อเนื่องถึงปี 2526 นั้น สชก. ได้ให้ความช่วยเหลือในการฟ้องร้องและต่อสู้คดีแก่ราษฎรเป็นจำนวน 6 คดี และได้ส่งทนายความซึ่งเป็นอาสาสมัครของ สชก. รับผิดชอบดำเนินการต่อไป กิจกรรมการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายนั้น ในปี 2526 ได้ทำการอบรมแล้วที่ อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ 3 ตำบล คือ ต.กีกช้าง ต.บ้านช้าง และต.เมืองก้อย รวม 10 หมู่บ้าน

สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ดำเนินการเผยแพร่และให้คำแนะนำทางด้านกฎหมาย ในจังหวัดขอนแก่น แล้วประมาณ 6 หมู่บ้าน ในเขตอำเภอ ชนบท จ.ขอนแก่น พบว่าประชาชนซึ่งได้รับการเผยแพร่ ความรู้กฎหมาย และเข้าอบรมนิติศาสตร์สัมพันธ์ของผู้นำชนบทพอใจต่อการอบรมมาก และได้เป็นที่ปรึกษา ของชาวบ้านรายอื่น ๆ ในแง่ความรู้ความเข้าใจของกฎหมาย เบื้องต้นได้ระดับหนึ่ง เช่น การแจ้งเกิด ตาย ทะเบียน ปิน เป็นต้น เช่น ที่บ้านโลกกลาง ต.บ้านแท่น อ.ชนบท จ.ขอนแก่น

(11) โครงการหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่

การดำเนินงานในปี 2526 เท่าที่สำรวจ พบว่า มีหน่วยบริการอำเภอเคลื่อนที่เข้าไปปฏิบัติงานใน หมู่บ้านเป้าหมายแล้ว บางหมู่บ้านที่ยังไม่ได้เข้าไปก็มีแผน งานและแจ้งให้ชาวบ้านทราบล่วงหน้าแล้ว เช่น ที่บ้าน สมศรี ต.โคกพระ อ.กันทรวิชัย ราษฎรจากหลายหมู่บ้าน

ใน ต.โคกพระได้มาใช้บริการอย่างมากมากกว่าหนึ่งพันคน ที่บ้านนาคำ ต.อุมเม้า อ.ธวัชบุรี จ.ร้อยเอ็ด และบ้านนา แวง, บ้านโนนสว่าง ต.จานลาน อ.พนา จ.อุบลราชธานี สำหรับในภาคเหนือที่ อ.สามเงา จ.ตาก และอ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ หน่วยบริการอำเภอ ให้บริการทุกวันเสาร์ที่ 3 ของเดือน โดยให้หลาย ๆ หมู่บ้านมารวมกันที่หมู่บ้าน ศูนย์กลาง เช่นเดียวกัน

(12) โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน

ผลการดำเนินงานในปี 2525 ทำให้ ชาวบ้านมีน้ำใช้ตลอดปี เช่นที่ หนองผือ บ้านโคกมนัส ต.คันนาใหญ่ อ.เมือง จ.ยโสธร ซึ่งเดิมมีน้ำใช้เพียง 3-4 เดือน เมื่อรพช.มาชุดตามโครงการแล้ว ทำให้หนองซึ่ง ดินเลนลึกขึ้น เก็บกักน้ำไว้ได้มาก ชาวบ้านคาดหวังว่าจะ มีน้ำพอกินพอใช้ตลอดปี และสามารถใช้ได้ 3 หมู่บ้าน คือ บ้านหนองเม็ก หนองเป่า และบ้านโคกมนัส

ก. กระทรวงศึกษาธิการ

(13) โครงการผลิตหนังสือเพื่อส่งเสริม

คุณภาพชีวิตและสังคม

ผลการดำเนินงานในปี 2525 เท่าที่ สสำรวจพบว่าทุกหมู่บ้านได้รับแจกหนังสือแล้ว หมู่บ้านละ 24-26 เล่ม ทุกหมู่บ้านที่ไปสำรวจ เช่นที่ บ้านสามเงา ม.2 ต.สามเงา อ.สามเงา จ.ตาก, บ้านโนนสะอาด ต.ไพศาล, บ้านหนองลาดควาย ต.เขาวง, บ้านสวนอ้อย ต.เขาวง อ.ธวัชบุรี จ.ร้อยเอ็ด, บ้านคำแย อ.พนา อ.พนา จ.อุบลราชธานี เป็นต้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะแบ่ง เก็บไว้ที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน และที่โรงเรียน จากการสอบถาม ชาวบ้านให้ความสนใจอ่านพอสมควร โดยเฉพาะเด็กนักเรียนชอบอ่านมาก สำหรับผู้ใหญ่มีกจะอ่านไม่จบเล่ม ยัง ว่าไม่ค่อยมีเวลา อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านที่อ่านจบเล่มแล้ว แสดงความเห็นว่าการใช้ภาษาในหนังสืออ่านง่าย เข้าใจดี และอยากจะให้หมู่บ้านของตนเป็นเหมือนหมู่บ้านพัฒนา ในเรื่อง

(14) โครงการการศึกษานอกโรงเรียน

การดำเนินงานในปี 2526 ในจังหวัด ขอนแก่นได้อบรมครูและราษฎร ซึ่งเป็นเลขาฯ คปต. แล้ว 6 รุ่น นอกจากนี้ได้ดำเนินการในกิจกรรมอื่นตามที่ ระบุไว้ในเป้าหมายของโครงการเรียบร้อยแล้ว เช่น บ้าน โนนต้น, บ้านสุนสมบูรณ์ ต.หัวเรือ อ.ชุมแพ จ.ขอนแก่น

สำหรับในภาคเหนือ การดำเนินงาน ได้ผลดีมาก โดยดำเนินการตามกิจกรรมต่าง ๆ ถึง 11 กิจกรรม เช่น การจัดกลุ่มสนใจ การสอนวิชาชีพให้ผู้สนใจ การนันทนาการ การจัดหีบสมุดและหนังสือเคลื่อนที่ สดก หักคนศึกษา เทคโนโลยีชนบท เป็นต้น ซึ่งชาวบ้านให้ความสนใจอย่างมาก เช่นที่ บ้านทุ่งหลุก ต.เขี้ยวควา, บ้านปางมะโอ ต.แม่มะ, บ้านปางเฟือง ต.ปึงโค้ง อ.เขี้ยวควา, บ้านแม่ปึง ต.แม่ปึง และบ้านเขื่อนผาก ต.เขื่อนผาก อ.พร้าว จ.เชียงใหม่

ง. กระทรวงสาธารณสุข

(15) โครงการสาธารณสุขมูลฐาน

ผลการดำเนินงานในปี 2525 โดยส่วนใหญ่มีการอบรม ผสส. และ อสม. ครบแล้ว มีบางหมู่บ้านยังไม่มีอบรม อสม. เช่น บ้านอีแก้ง บ้านคำแย ต.พนา อ.พนา จ.อุบลราชธานี, บ้านศรีสุข ต.ณรงค์ อ.สังขะ จ.สุรินทร์ เป็นต้น ส่วนหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งกองทุนยาและเวชภัณฑ์แล้ว เปิดดำเนินการโดยมีสมาชิกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 หลังคาเรือน จากการสอบถามพบว่ามีฐานะยากที่ดำเนินการนั้นมีรายได้ประมาณเดือนละ 100-500 บาท/เดือน เช่นที่บ้านโพนงาม ต.แพง อ.โกสุมพิสัย, บ้านไคร่นุ่น ต.ท่าขออนยาง อ.กันทรวิชัย, บ้านสมศรี ต.โคกพระ อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม จากการสอบถามชาวบ้านพบว่า ในปัจจุบันชาวบ้านในหมู่บ้านนิยมซื้อยาองค์การเภสัชกรรมจากธนาคารยาเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีสรรพคุณดีและราคาถูกตลอดจนได้มีการชี้แจงอันตรายของยาชนิดของที่ขายในหมู่บ้าน โดย ผสส. และ อสม.

(16) โครงการโภชนาการ

ผลการดำเนินงานในปี 2525 ในหมู่บ้านที่สำรวจทุกหมู่บ้านมีการชั่งน้ำหนักเด็กสม่ำเสมอทุก 3 เดือน ทั้งจากอนามัย และ อสม. ภายหลังการให้อาหารเสริมแก่เด็กขาดอาหารอย่างสม่ำเสมอ เด็กระดับ 3 จะลดลงเป็นระดับ 2 เช่นที่ บ้านสมศรี ต.โคกพระ อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม, บ้านท่าไผ่ ต.ยกกระบัตร อ.สามเงา จ.ตาก และจากข้อมูลของ อ.สามเงา ปรากฏว่า จำนวนเด็กขาดอาหารใน 23 หมู่บ้าน ที่ได้ดำเนินงานโครงการโภชนาการในปี 2525 ได้ลดลงจากร้อยละ 4.5 เหลือเพียง 0.5

อย่างไรก็ดี ในหมู่บ้านอื่น ๆ ไม่ปรากฏชัดเจนนักว่า สามารถลดอัตราการป่วยของเด็กลงได้ และ

เด็กระดับ 3 ที่ซึ่งนั้น อนามัยตำบลยอมรับว่าเป็นเพราะขณะที่ซึ่งเด็กป่วยน้ำหนักจึงลดลง เมื่อหายป่วยน้ำหนักก็ดีขึ้นโดยไม่ต้องรับประทานอาหารเสริม นอกจากนี้ พ่อแม่เด็กขาดอาหารไม่ได้เอาใจใส่การให้อาหารเสริมแก่ลูกของตนเท่าที่ควร เช่นที่ บ้านจานลาน ม.12 ต.จานลาน อ.พนา จ.อุบลราชธานี, บ้านสวนอ้อย ต.เขวาสัน อ.ศรีวิชัย จ.ร้อยเอ็ด

(17) โครงการจัดหาน้ำสะอาดในเขต

ชนบทยากจน

ผลการดำเนินโครงการปี 2525 โดยส่วนใหญ่แล้วโครงการนี้ดำเนินการไปด้วยดี มีการอบรม กสต. และชสภ. แล้ว มีการให้เงินทุนหมุนเวียนแล้วโดยส่วนใหญ่ ซึ่งได้หมุนเวียนการทำตุ่ม และถังเก็บน้ำฝนต่อ ๆ ไปยังชาวบ้านรายอื่นแล้ว เช่น บ้านเสารีก หมู่ 5 ต.พนา อ.พนา จ.อุบลราชธานี ช่วงนี้ฝนเริ่มตกแล้ว แต่น้ำฝนยังไม่เต็มถัง อย่างไรก็ตามนี้ทำให้ชาวบ้านมีน้ำสะอาดบริโภคตลอดปี และไม่ต้องเดินทางไปหาน้ำในที่ไกล ๆ ปัญหาในเรื่องเงินทุนหมุนเวียนคือ ในหลาย ๆ หมู่บ้านที่ชาวบ้านผู้สนใจรับเงินทุนต่อ ๆ ไปนั้น ฐานะการเงินไม่อำนวยและต้องรอคอยให้ผู้รับเงินทุนก่อนหน้านั้นผ่อนส่งให้ครบก่อน โดยมีกำหนด 1 ปี

การดำเนินงานปี 2526 จัดให้มีการอบรมช่างสุขภัณฑ์แล้วในบางแห่ง เช่นที่บ้านหนองแวม ต.เมืองคอง อ.คอง จ.นครราชสีมา

(18) โครงการโรงพยาบาลชุมชน

ได้ไปติดตามที่โรงพยาบาลอำเภอสามเงา จ.ตาก ซึ่งก่อสร้างแล้วเสร็จ และมีแพทย์ประจำแล้ว แต่ยังไม่เปิดอย่างเป็นทางการ เนื่องจากยังไม่มีวัสดุอุปกรณ์และยา

6. สรุป

ผลการดำเนินงานในปี 2525 หลายโครงการปรากฏผลประโยชน์ให้เกิดกับประชาชนในพื้นที่เป้าหมายซึ่งได้รับโครงการโดยตรง ทั้งในด้านการบริการ การเพิ่มผลผลิตโปรตีนและรายได้ให้แก่ประชาชน เช่น โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการโรงพยาบาลชุมชน ธนาคารโค-กระบือ โครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน โครงการโภชนาการและโครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ เป็นต้น ในขณะเดียวกันในบางโครงการจะก่อประโยชน์บรรลุป้าหมายเมื่อข้าม

ปีงบประมาณ เนื่องจากเป็นโครงการก่อสร้างซึ่งมีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2525 หรือมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ หรือเป็นกิจกรรมซึ่งต้องอาศัยน้ำฝน อาทิเช่น โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน การจัดหาน้ำสะอาด และกิจกรรมปลูกพลาสติกในแหล่งน้ำ เป็นต้น แต่เมื่อก้าวโดยรวมแล้ว

ระยะเวลาว่าหนึ่งปีที่ผ่านมาของแผนพัฒนาชนบทยากจนนี้ ได้สร้างเสริมระบบบริการของรัฐ การเพิ่มผลผลิตและรายได้ วางรากฐานเกี่ยวกับการจัดกองทุนในหมู่บ้านให้ถึงมือประชาชนส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ในพื้นที่เป้าหมายได้ระดับหนึ่งเพื่อเสริมสร้างให้เข้มแข็งมั่นคงและพัฒนาในระยะเวลาต่อไปด้วยตัวของประชาชนในหมู่บ้านเอง

**ผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายได้รับจากการ
ดำเนินการโครงการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนปี 2525-2526
(จำแนกตามแผนงาน)**

1) กิจกรรมระดับหมู่บ้าน

โครงการ	ผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ	อัตราที่ประชาชนดำเนินการต่อด้วยตนเอง	จำนวนหมู่บ้านที่สำรวจ
1. ประมงหมู่บ้าน	<ul style="list-style-type: none"> - ทำนบปลา^{1/} ผลผลิตปลารวม 12,832 กก. จำนวนคนจับปลา 1,809 คน ได้ปลาเฉลี่ย 7 กก./คน - แหล่งน้ำ กสข.^{1/} ผลผลิตปลา 25 กก. จำนวนคนจับปลา 23 คน ได้ปลาเฉลี่ย 1 กก./คน 	<p>ทำนบปลา 100% ของโครงการที่สำรวจ</p> <p>แหล่งน้ำ กสข. 33% ของหมู่บ้านที่สำรวจ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สำรวจ 2 โครงการ - สำรวจ 3 แห่ง แต่เนื่องจากฝนแล้งทำให้อีก 2 แห่งมีน้ำน้อยต้องนำปลาไปปล่อยในลำคลอง
2. สัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน	<ul style="list-style-type: none"> - หลังจากฉีดวัคซีนป้องกันโรค^{1/} ระบาด ทำให้อัตราการรอดตายของไก่เพิ่มขึ้นจาก 20% เป็น 50% ของจำนวนไก่ทั้งหมดในหมู่บ้านหรือมีไก่อรอดตายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยหมู่บ้านละ 360 ตัว/ปี 	<p>ภาคเหนือ 33% ของหมู่บ้านที่สำรวจ</p> <p>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 40% ของจำนวนหมู่บ้านที่สำรวจ (ชาวบ้านทำการฉีดวัคซีนไก่อย่างต่อเนื่อง)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ภาคเหนือ 6 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 15 หมู่บ้าน
3. ธนาคารโคกระบือ	<ul style="list-style-type: none"> - ชาวนาที่ไม่มีกระบือจำนวน^{2/} 3,133 ครัวเรือน สามารถประหยัดค่าเช่ากระบือ 6.9 ล้านบาท/ปี หรือ 2,215 บาท/ครัวเรือน 		

^{1/} ข้อมูลจากการสำรวจเฉพาะจุดในระดับหมู่บ้าน

^{2/} รายงานจากผู้อำนวยการโครงการ

โครงการ	ผลประโยชน์ที่ได้รับ จากโครงการ	อัตราที่ประชาชนดำเนินการ ต่อด้วยตนเอง	จำนวนหมู่บ้าน ที่สำรวจ
4. พัฒนาชนบท ยากจนตาม โครงการ เงินกู้ยืม ระยะที่ 2 (ธนาคารข้าว)	– เกษตรที่ปลูกข้าวไม่พอกิน ^{1/} สามารถยืมข้าวบริโภคในอัตรา ดอกเบี้ยต่ำกว่ากู้จากพ่อค้าไม่ น้อยกว่า 30% (กู้พ่อค้าดอกเบี้ย 50% กู้จาก ธนาคารข้าวคิดดอกเบี้ย 20%)	100% ของหมู่บ้านที่สำรวจ	สำรวจ 6 หมู่บ้าน

2) บริการขั้นพื้นฐาน

โครงการ	ผลประโยชน์ที่ได้รับ จากโครงการ	อัตราที่ประชาชนดำเนินการ ต่อด้วยตนเอง	จำนวนหมู่บ้าน ที่สำรวจ
1. โรงพยาบาล ชุมชน	– ประชาชนได้รับการรักษาพยาบาล ^{2/} จากโรงพยาบาลชุมชน ในเขตยากจนแห่งละ 400- 1,000 คน/เดือน (รายงาน 4 แห่ง)	100% ของหมู่บ้านที่สำรวจมี การนำกำไรจากกองทุนไปซื้อ ยามาขายต่อไป	สำรวจ 6 หมู่บ้าน
2. สาธารณสุข มูลฐาน	– ประชาชนในหมู่บ้านยากจนไม่ น้อย ^{2/} กว่า 0.7 ล้านคนเริ่ม เปลี่ยนทัศนคติมาใช้ยาขององค์ การเภสัชกรรมซึ่งไม่มีโทษต่อ ร่างกายและราคาเยอมากกว่า – ประชาชนได้รับการและรู้จัก วิธี ^{2/} การปฐมพยาบาลขั้นต้น จาก ผสส. และ อสม. จำนวน 0.076 ล้านคน		

^{1/} ข้อมูลจากการสำรวจเฉพาะจุดในระดับหมู่บ้าน

^{2/} รายงานจากผู้อำนวยการโครงการ

โครงการ	ผลประโยชน์ที่ได้รับ จากโครงการ	อัตราที่ประชาชนดำเนินการ ต่อด้วยตนเอง	จำนวนหมู่บ้าน ที่สำรวจ
3. โภชนาการ	<ul style="list-style-type: none"> - เด็กทารกและเด็กก่อนวัยเรียน^{2/} จำนวน 0.37 ล้านคนได้รับการ เฝ้าระวังทางโภชนาการ - เด็กทารกและเด็กก่อนวัยเรียน^{2/} จำนวน 52,000 คนได้รับอาหารเสริมเพื่อแก้ปัญหาการขาดสารอาหารซึ่งสามารถลดอัตราเด็กขาดสารอาหารในระดับ 3 ลง 46.2% ของจำนวนเด็กระดับ 3 ทั้งหมด และในระดับ 2 ลดลง 12.6% ของจำนวนเด็ก ระดับ 2 ทั้งหมด 	100% ของหมู่บ้านที่สำรวจมีความต่อเนื่องในการเฝ้าระวังทางโภชนาการแก่เด็กทารกและเด็กก่อนวัยเรียนด้วยตนเอง	สำรวจ 16 หมู่บ้าน
4. จัดหาน้ำสะอาดในเขตชนบทยากจน	- ประชาชนมีน้ำสะอาดบริโภคตลอดปี ^{2/} ในหมู่บ้านเป้าหมายจำนวนไม่ต่ำกว่า 1,812 หมู่บ้าน	50% ของหมู่บ้านที่สำรวจ	สำรวจ 8 หมู่บ้าน
5. ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย	- ประชาชนมีโอกาสที่จะได้รับบริการ ^{2/} จากรัฐในเรื่องข้อกฎหมายเท่าเทียมกับคนในเมืองและได้รับความรู้ในเรื่องกฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำผิดจากความไม่รู้กฎหมายและรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนรวมทั้งการได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบไม่น้อยกว่า 512 หมู่บ้านในพื้นที่เป้าหมาย		

^{1/} ข้อมูลจากการสำรวจเฉพาะจุดในระดับหมู่บ้าน

^{2/} รายงานจากผู้อำนวยการโครงการ

โครงการ	ผลประโยชน์ที่ได้รับ จากโครงการ	อัตราที่ประชาชนดำเนินการ ต่อด้วยตนเอง	จำนวนหมู่บ้าน ที่สำรวจ
6. ผลิตหนังสือ เพื่อส่งเสริม คุณภาพชีวิต และสังคม	- ทำให้ชาวบ้านมีความรับรู้ระดับ หนึ่ง ^{2/} ในหลักการพัฒนาหมู่บ้านและโครงการพัฒนาชนบท ของรัฐ		

3) การผลิต

โครงการ	ผลประโยชน์ที่ได้รับ จากโครงการ	อัตราที่ประชาชนดำเนินการ ต่อด้วยตนเอง	จำนวนหมู่บ้าน ที่สำรวจ
1. ผลิตอาหาร เพื่อโภชนา การ	- สามารถเพิ่มอาหารโปรตีนให้ แก่ ^{2/} ประชาชน 20,891 ครอบครัว และแม่บ้านเกือบ 2 หมื่น คนรู้จักวิธีการทำอาหารเสริมแก่ เด็กก่อนวัยเรียนในหมู่บ้านแกน 400 หมู่บ้าน	25% ของหมู่บ้านที่สำรวจ ชาวบ้านมีการทำอาหาร เสริมสม่ำเสมอเดือนละ 2 ครั้งเพื่อแจกแก่เด็กขาด สารอาหาร	สำรวจ 4 หมู่บ้าน 3 หมู่บ้านประสบความสำเร็จ ฝนแล้ง ทำให้การ เพาะปลูกข้าว งาม ไม่ค่อยได้ผล
2. ปรับปรุงดิน ด้วยอินทรีย์ วัตถุ	- การสาธิตใช้ปุ๋ยหมักร่วมกับปุ๋ย เคมี ^{1/} ในนาข้าว ทำให้ผลผลิต ข้าวเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 50% จากเดิม 20-30 ถัง/ไร่ เป็น 50-60 ถัง/ไร่	- จะดำเนินการต่อเอง 50% ของหมู่บ้านที่สำรวจ	สำรวจ 8 หมู่บ้าน
3. พัฒนาดินเค็ม ภาคตะวันออกเฉียง เหนือ	- การใช้พันธุ์ข้าวทนเค็ม ปุ๋ย ปูน ขาว ^{1/} ในนาของเกษตรกร สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวไม่ต่ำ กว่า 50%	- จำนวนหมู่บ้านที่มีเกษตรกร บ้านข้างเคียงมาขอแลก พันธุ์ข้าวทนเค็มเพื่อนำไป ปลูกมี 25% ของหมู่บ้าน ที่สำรวจ	สำรวจ 4 หมู่บ้าน

1/ ข้อมูลจากการสำรวจเฉพาะในระดับหมู่บ้าน

2/ รายงานจากผู้อำนวยการโครงการ

ปัญหา เจียวชะเอม

ประมงหมู่บ้าน ตัวอย่างจากห้วยแกลง



ปลาชนบท : นับวันจะร่อยหรอ

ปลา นับว่าเป็นอาหารโปรตีนเพียงชนิดเดียวที่สามารถหาได้ง่ายในทุกท้องถิ่นของชนบทไทย ในอดีตความอุดมสมบูรณ์ของปลามีอยู่อย่างมากมาย เมื่อกล่าวถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในเมืองไทย จึงมักใช้สำนวนที่พูดกันจนติดปากอยู่เสมอ ๆ ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” ซึ่งแสดงให้เห็นภาพพจน์ว่า ในทุก ๆ แห่งหนตำบลใดก็ตาม ถ้าหากมีแหล่งน้ำก็จะต้องมีปลาอาศัยอยู่อย่างแน่นอแนแต่ในปัจจุบันนี้สำนวนดังกล่าวข้างต้นก็ค่อย ๆ เลือนลางหายไปพร้อมกับความอุดมสมบูรณ์ของปลาในน้ำจำนวนปลารวมชาติได้ลดน้อยลงในขณะที่ความยากลำบากในการแสวงหาปลามาบริโภคของประชาชนในชนบทเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ประชาชนในชนบทจำต้องบริโภคปลาธรรมชาติในอัตราที่ต่ำลงจนเหลือเพียงประมาณ 10 กิโลกรัมต่อคนต่อปีเท่านั้น ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงทำให้เกิดโรคขาดสารอาหารในหมู่ประชาชนชนบทมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่

ชนบทที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ยากจนของประเทศไทย

ประมงหมู่บ้าน : เพิ่มปลาชนบท

โครงการประมงหมู่บ้านเป็นโครงการหนึ่งในจำนวนสามสิบสองโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ซึ่งมีการดำเนินโครงการในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) โครงการประมงหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์ที่จะพยายามช่วยลดปัญหาการขาดสารอาหารโปรตีนจากปลารวมชาติ โดยใช้วิธีการจัดตั้งแหล่งปลาประจำหมู่บ้านเพื่อผลิตปลาสำหรับการบริโภคของประชาชนในเขตชนบทยากจน ทั้งนี้มีเป้าหมายที่จะก่อสร้างทำนบปลารวม 300 แห่ง ดำเนินการปรับปรุงแหล่งน้ำซึ่งเกิดขึ้นจากโครงการ กสช. เพื่อใช้ประโยชน์ทางด้านประมงรวม 3,400 แห่ง ในช่วงระยะเวลา 5 ปีดังกล่าว

ในปี 2525 ซึ่งเป็นปีเริ่มแรกของโครงการ กรมประมงได้กำหนดเป้าหมายจัดสร้างทำนบปลาจำนวน

75 แห่ง และปรับปรุงแหล่งน้ำ กสช. เพื่อเพิ่มผลผลิตประมงอีก 600 แห่ง ในเขตท้องถื่นชนบทพื้นที่ยากจน จำนวน 154 อำเภอของ 23 จังหวัด

หมู่บ้านสรศักดิ์ : ก่อนนี้ไม่มีปลา

บ้านสรศักดิ์ หมู่ที่ 4 ต.หลุ่งตะเคียน อ.ห้วยแถลง จ.นครราชสีมา เป็นหมู่บ้านยากจนลำดับที่ 30 ของอำเภอ ปัจจุบันมีครัวเรือนรวมทั้งสิ้น 38 หลังคาเรือน ประชากร 228 คน ในจำนวนนี้เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 11 ปี ซึ่งถือว่าอยู่นอกกำลังแรงงานประมาณร้อยละ 41 สภาพโดยทั่วไปของหมู่บ้านสรศักดิ์ก็มีสภาพเหมือนกับหมู่บ้านยากจนในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กล่าวคือ มีการทำนาโดยอาศัยน้ำฝนเป็นอาชีพหลัก และทำไร่มันสำปะหลังเป็นอาชีพเสริม แต่เนื่องจากขาดถือครองที่ดินทำนามีน้อยประมาณครัวเรือนละ 15 ไร่ ผลผลิตข้าวที่ได้จึงมักไม่พอบริโภคตลอดปี และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏว่ามีครัวเรือนใดมีผลผลิตข้าวเหลือขายเลย ในฤดูการเพาะปลูกปี 2525/26 ผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยประมาณ 270 กก.ต่อไร่ ส่วนมันสำปะหลังก็เช่นกันมีครัวเรือนที่เพาะปลูกเพียง 8 ครัวเรือน ๆ ละประมาณ 5-10 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ยประมาณไร่ละ 100 กก.เท่านั้น จึงไม่สามารถทำรายได้แก่ครัวเรือนมากพอที่จะทำให้หลุดพ้นจากสภาพความเป็นอยู่ที่เรียกว่ายากจนขั้นแค้นได้

โดยปกติแล้ว อาหารหลักประจำวันของชาวบ้านสรศักดิ์ ได้แก่ **น้ำพริกผักจิ้ม** ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถหาได้ง่ายในบริเวณหมู่บ้านและท้องถื่นข้างเคียง ส่วนในด้านเนื้อสัตว์อันได้แก่ ไก่และปลานั้น นับเป็นจำนวนน้อยครั้งที่ชาวบ้านสรศักดิ์จะได้มีโอกาสลองลิ้มชิมรสกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลารวมชาติ โดยเฉพาะแล้วชาวบ้านสรศักดิ์จะบริโภคปลากันเพียงครัวเรือนละ 13 กก.ต่อปีเท่านั้น

ถูกปลาถูกกุ้ง : ของขวัญจากนายกฯ

ในปี 2525 กรมประมงได้อนุมัติให้ก่อสร้างทำนบปลาที่หนองน้ำบ้านสรศักดิ์ โดยใช้งบประมาณดำเนินการจำนวน 460,000 บาท เริ่มก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 เมษายน แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2525 มีขนาดพื้นที่ 51 ไร่ มีความจุน้ำประมาณ 140,000 ลบ.ม.

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2525 ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปทำพิธี

เปิดทำนบปลา และปล่อยพันธุ์ปลาไว้ในทำนบปลาแห่งนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยปลานิล ปลาไน ปลาดุก ปลาช่อน ปลากระดี่ ปลาเทโพ ปลาแก้มเงิน รวม 165,950 ตัว และกุ้งก้ามกรามอีก 10,000 ตัว

หลังจากนั้นคณะอนุกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นก่อนหน้านี้นี้แล้ว โดยมีกำนันตำบลหลุ่งตะเคียนเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้านบ้านสรศักดิ์เป็นรองประธานและชาวบ้านสรศักดิ์อีกรวมทั้งสิ้น 15 คน ได้ร่วมกันกำหนดวิธีการที่จะดูแลรักษาทำนบปลาตลอดจนพันธุ์ปลาที่ปล่อยให้มีโอกาสอยู่รอดและเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้านมากที่สุด โดยได้รับความร่วมมือร่วมใจจากชาวบ้านเป็นจำนวนมากในการอยู่ยามเฝ้าทำนบปลาในช่วงเวลากลางวันเพื่อคอยจับคนขโมยปลา นอกจากนี้ยังช่วยกันทำหน้าที่ในการหาอาหารปลาอันประกอบด้วยสาหร่ายและปุ๋ยคอกอีกด้วย แม้จะได้มีการกำหนดตารางเข้าเวรยามประจำวันและหาอาหารสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปแล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏว่าชาวบ้านสรศักดิ์ได้ให้ความร่วมมือดังกล่าวอย่างดียิ่ง โดยปรากฏว่าในแต่ละคืนจะมีผู้อาสายามเฝ้าเวรยามมากกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ ในบางครั้งมีถึงคืนละ 10 กว่าคน ทั้ง ๆ ที่กำหนดไว้เพียงคืนละประมาณ 3-4 คนเท่านั้น นอกจากนี้การออกเก็บสาหร่ายและปุ๋ยคอกจากชาวบ้านก็ได้รับความร่วมมือด้วยดีเช่นกัน ตลอดระยะเวลา 8 เดือนเศษก่อนที่จะมีการกำหนดให้มีการจับปลาขึ้นในวันที่ 7 พฤษภาคม 2526

ก่อนวันจับปลา : ชาวบ้านเตรียมพร้อม

ก่อนวันจับปลาประมาณ 2 สัปดาห์ได้มีการประชุมอนุกรรมการหมู่บ้านอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อปรึกษาหารือวิธีการที่เหมาะสมในการจับปลา ทั้งนี้ได้มีการออกเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านใกล้เคียงได้ทราบล่วงหน้า โดยคณะอนุกรรมการหมู่บ้านได้แยกย้ายกันนำโปสเตอร์เชิญชวนมาจับปลาไปติดประกาศไว้ตามหมู่บ้านต่าง ๆ พร้อมทั้งขายบัตรจับปลาแก่ผู้ต้องการซื้อล่วงหน้าด้วย นอกจากนั้นยังได้มีการวางแผนเตรียมงานไว้อย่างรัดกุม โดยมีการแต่งตั้งชาวบ้านจากทุกครัวเรือนในหมู่บ้านเป็นกรรมการ ในวันจับปลารวมทั้งสิ้น 65 คน พร้อมทั้งแบ่งหน้าที่รับผิดชอบต่าง ๆ กัน เช่น หน้าที่จำหน่ายบัตรเข้าจับปลา ซึ่งกำหนดราคาบัตรไว้ 2 ราคาตามลักษณะของอุปกรณ์ โดยกำหนดค่าแหในอัตรา 50 บาทต่อคนและกำหนดค่าสวิง ตะแกรงสุ่ม ในอัตรา 25 บาทต่อคน หน้าที่ควบคุมประตูทางเข้า

ทำนบปลาและแลกเปลี่ยนบัตรเป็นผ้าแดงสำหรับผูกไว้ที่แขนหรือศีรษะเป็นสัญลักษณ์ป้องกันการลักลอบเข้ามาจับปลาโดยไม่เสียค่าอุปกรณ์ หน้าที่ยึตรักษาการณ์รอบ ๆ ทำนบปลา โดยมีระยะห่างกันพอสมควร เพื่อดูแลความเรียบร้อยในการจับปลา ฯลฯ

ถนนทุกสายมุ่งสู่สรศักดิ์

เมื่อถึงกำหนดวันจับปลา ประชาชนจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในทั่วทุกสารทิศได้เริ่มทยอยเดินทางออกจากหมู่บ้านของตนตั้งแต่เช้ามืด พร้อมกับนำอุปกรณ์สำหรับใช้จับปลาตามที่ตนถนัดมาด้วย ซึ่งนอกจากจะมีอุปกรณ์แหและสวิงเป็นส่วนใหญ่แล้ว ยังมีผู้นำเรือฮีโปง (ทำจากต้นตาลผ่าครึ่ง แล้วขุดตรงกลางออกทำให้ลอยน้ำได้มีลักษณะคล้ายเรือ) และขาหยั่ง สำหรับอำนวยความสะดวกในการยึตรอดแหมาด้วย การเดินทางมายังทำนบปลาบ้านสรศักดิ์มีทั้งมาด้วยการเดินเท้า ขี่จักรยานมา ตลอดจนการรวมกลุ่มคนในหมู่บ้านเขมารถมาเลยก็มี โดยมีประชาชนมาร่วมจับปลาในครั้งนี้รวม 1,309 คนจาก 76 หมู่บ้าน ในเขตท้องที่ 9 อำเภอคือ ห้วยแถลง พیمาย ชุมพวง ประทาย โนนสูง โชคชัย คง จ.นครราชสีมา และอำเภอหนองกี่ ลำปลายมาศ จ.บุรีรัมย์ ซึ่งมีระยะทางไกลไกลจากทำนบปลาบ้านสรศักดิ์แตกต่างกันออกไป ชาวบ้านที่เดินทางมาไกลที่สุดคือ ชาวบ้านจากหมู่บ้านหนองตะไคร้ ต.สารภี อ.โชคชัย ระยะทางประมาณ 140 กม. นอกจากนี้หมู่บ้านที่อยู่ไกลสุดในแต่ละทิศทางที่มีชาวบ้านเดินทางมาจับปลาครั้งนี้มีทิศเหนือ ได้แก่ บ้านโนนตะเพียน ต.โนนแดง อ.ประทาย (ระยะทางประมาณ 69 กม.) ทิศตะวันออก ได้แก่ บ้านสองพี่น้อง ต.สาหร่าย อ.ชุมพวง (ระยะทางประมาณ 30 กม.) ทิศใต้ ได้แก่ บ้านหนองกี่ ต.สะเดาหวาน อ.หนองกี่ (ระยะทางประมาณ 60 กม.) และทิศตะวันตก ได้แก่ บ้านดอนหวาย ต.โนนสระเรียง อ.พิมาย (ระยะทางประมาณ 40 กม.) ชาวบ้านที่เดินทางมาจับปลาที่นี่ปรากฏว่าเป็นชาวบ้านที่มาจากหมู่บ้านซึ่งทางราชการได้กำหนดให้เป็นหมู่บ้านยากจนประมาณร้อยละ 53.2 ของคนที่มาจับปลาทั้งหมด

ชาวบ้านที่มาจับปลาในทำนบปลาสรศักดิ์นิยมใช้แหมากที่สุด รองลงมาได้แก่ สวิง โดยมีผู้ใช้ตะแกรงและสุมกันประปรายเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือ มีผู้ใช้แหจำนวน 790 ราย ใช้สวิง 507 ราย ใช้ตะแกรง 8 ราย และใช้สุมเพียง 4 รายเท่านั้น ซึ่งรวมแล้วเก็บค่าอุปกรณ์การจับปลา

ได้ทั้งสิ้น 52,275 บาท สูงกว่าประมาณการที่กำหนดไว้ว่าจะเก็บค่าอุปกรณ์ได้เพียงประมาณ 35,000 บาทเท่านั้น

นาที่ระทึกใจ

สัญญาณการจับปลาได้เริ่มขึ้นเมื่อเวลาประมาณ 10.20 น. โดยท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา (นายไสว พรหมณี) ได้ใช้ปืนพกยิงขึ้นบนท้องฟ้า ชาวบ้านซึ่งซื้อบัตรและได้ลงเตรียมพร้อมอยู่ในหนองน้ำก่อนหน้านั้นแล้ว ได้เริ่มใช้ความสามารถและประสบการณ์เท่าที่แต่ละคนมีอยู่อย่างเต็มที่เพื่อที่จะให้ได้ปลามากที่สุด ในช่วงระยะเวลาอันรวดเร็วที่ต้องแข่งขันกับคนนับพัน แม้พื้นที่หนองน้ำจะมีขนาดใหญ่โตถึง 51 ไร่แล้วก็ตามแต่เมื่อชาวบ้านมากกว่า 1,300 คนลงไปอยู่พร้อมด้วยเรือฮีโปงเกือบ 30 ลำและจำเป็นต้องใช้พื้นที่อีกไม่น้อยสำหรับเหยียงแหจับปลา จึงทำให้พื้นที่บริเวณหนองน้ำคับแคบลงอย่างเห็นได้ชัด

การจับปลาได้ดำเนินไปเรื่อย ๆ ด้วยความสนุกสนานและตื่นเต้นของชาวบ้านเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อมีผู้จับปลาที่มีขนาดใหญ่โตได้ก็ยิ่งทำให้เกิดความตื่นเต้นมากขึ้น ระยะเวลาการจับปลาได้ผ่านไปประมาณ 4 ชั่วโมงเศษก็เริ่มซาตัวลงและหมดไปไปในที่สุดเมื่อเวลาประมาณบ่าย 3 โมง ผลปรากฏว่าชาวบ้านที่นำแหมาจับปลาจะได้ปลามากกว่าชาวบ้านที่นำสวิงมา โดยเฉพาะผู้ที่นำแหมาและนำเรือฮีโปงมาด้วยจะจับปลาได้มากเป็นพิเศษ กล่าวโดยทั่วไปผู้ที่ใช้แหเป็นอุปกรณ์จะจับปลาได้เป็นจำนวนมากคิดเป็นมูลค่าเกินกว่าราคาบัตรที่เสียไปเป็นจำนวนมาก คือเฉลี่ยแล้วจะจับปลาได้ประมาณคนละ 6.5 กก. คิดเป็นมูลค่าประมาณ 162.50 บาท (คิดตามราคาปลาที่ซื้อขายกันที่ทำนบปลาอย่างต่ำสุด กก.ละ 25 บาท) สำหรับผู้ใช้อุปกรณ์ประเภทสวิง ตะแกรง สุ่ม จะจับปลาได้น้อยคิดเป็นมูลค่าต่ำกว่าราคาบัตรที่เสียค่าอุปกรณ์ คือเฉลี่ยจะจับปลาได้ประมาณคนละ 0.36 กก. คิดเป็นมูลค่าประมาณ 9 บาท

โครงการที่เกินคุ้ม

ปริมาณที่จับได้รวมทั้งสิ้นประมาณ 5,332 กก. คิดเป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่า 122,300 บาท นอกจากจับปลาที่ปล่อยแล้วยังจับกุ้งก้ามกรามได้อีกประมาณ 30 กก. อีกทั้งยังจับปลาธรรมชาติ อาทิเช่น ปลาช่อน ได้อีกประมาณ 156 กก. รวมเบ็ดเสร็จคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 129,200 บาท หากกำหนดให้มีการจับปลาได้ปีละ 2 ครั้งตามเป้าหมาย

ของโครงการ คาดว่าจะได้ปลาคิดเป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่า 258,400 บาท ดังนั้นหากเปรียบเทียบผลประโยชน์ต่อต้นทุนที่ใช้ดำเนินการก่อสร้างแล้วจะเห็นว่าในแต่ละปีจะได้ผลประโยชน์กลับคืนมามากกว่าร้อยละ 50 ของเงินลงทุนคงที่ทั้งหมด ซึ่งเป็นอัตราผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการลงทุนเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะถ้าพิจารณาว่าผู้ได้รับผลประโยชน์ในครั้งนี้ส่วนใหญ่คือชาวบ้านยากจน ในแง่ผลตอบแทนของโครงการที่รวมปัจจัยสังคมคือการกระจายรายได้แล้วทำให้โครงการนี้คุ้มค่ากับการลงทุนอย่างยิ่ง

ท่านบปลาบ้านสรศักดิ์แห่งนี้ไม่ใช่จะให้ประโยชน์แต่เฉพาะปลาที่จับได้ซึ่งกระจายไปสู่ชาวบ้านในหมู่บ้านต่าง ๆ ถึง 76 หมู่บ้านได้บริโภคเท่านั้น ชาวบ้านสรศักดิ์เองก็ได้รับประโยชน์ในการบริโภคปลาเช่นกัน โดยก่อนหน้าการเปิดจับปลาได้มีการสงวนพื้นที่บางส่วนของหนองน้ำไว้สำหรับให้ชาวบ้านสรศักดิ์ได้จับปลากินเอง ส่วนแบ่งดังกล่าวเดิมใช้เป็นบ่ออนุบาลปลามีพื้นที่ประมาณ 3 งาน ซึ่งกรรมการและชาวบ้านสรศักดิ์ได้กำหนดว่าจะจับปลาในบ่อที่สงวนไว้นี้ในภายหลัง ซึ่งคาดว่าจะได้ปลามาแบ่งกันบริโภคภายในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยเหมือนกัน

รายได้สุทธิของหมู่บ้าน

สำหรับเงินค่าอุปกรณ์การจับปลาที่จัดเก็บได้จำนวน 52,275 บาทนี้สามารถทำให้บ้านสรศักดิ์มีเงินกองทุนสำหรับนำมาพัฒนาหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ ได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากโครงการประมงหมู่บ้านนี้มีการเปิดให้มีการจับปลาครั้งที่ 2 ในรอบปีอีกครั้งหนึ่งตามคำเรียกร้องของชาวบ้านที่มาจับปลาในวันดังกล่าวแล้ว คาดว่าจำนวนเงินกองทุนที่เก็บได้จากอุปกรณ์นี้รวมแล้วจะไม่ต่ำกว่า 104,550 บาท ดังนั้นหากเราเปรียบเทียบผลประโยชน์โดยการกระจายเงินกองทุนจำนวนดังกล่าวแก่ชาวบ้านในหมู่บ้านสรศักดิ์แล้วจะปรากฏว่าชาวบ้านในหมู่บ้านจะได้รับเงินเพิ่มขึ้นประมาณคนละ 458.55 บาทต่อปี ซึ่งเป็นรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากโครงการประมงหมู่บ้านแห่งนี้ และหากเปรียบเทียบกับระดับรายได้ขั้นต่ำที่ใช้วัด

ระดับความยากจนตามที่ธนาคารโลกกำหนดสำหรับในเขตชนบทของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าชาวบ้านสรศักดิ์จะมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 13.1 ของรายได้ เส้นวัดความยากจนในปีปัจจุบัน (เส้นวัดระดับความยากจนปี 2525/2526 เท่ากับ 3,500 บาทต่อคนต่อปี^{1/})

นอกจากผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการประมงหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้นแล้ว ชาวบ้านสรศักดิ์ยังได้รับผลประโยชน์ในทางอ้อมอีกหลายประการคือ ประการแรกพื้นที่ทำนของชาวบ้านสรศักดิ์ซึ่งมีอยู่ประมาณ 750-760 ไร่ จะได้รับน้ำจากหนองน้ำแห่งนี้ไปใช้ในช่วงฤดูการทำนา ประการที่สองในฤดูแล้งชาวบ้านสรศักดิ์สามารถใช้พื้นที่ริมหนองน้ำปลูกพืชผักสวนครัวอันได้แก่ ผักกาดขาว หอม กระเทียม แตงกวา หัวผักกาด มะเขือเปราะ พริก ซึ่งปัจจุบันได้มีการปลูกพืชสวนครัวแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ไร่ และประการที่สามสามารถเป็นแหล่งน้ำกินน้ำใช้ของชาวบ้านสรศักดิ์และหมู่บ้านข้างเคียงได้ตลอดทั้งปี

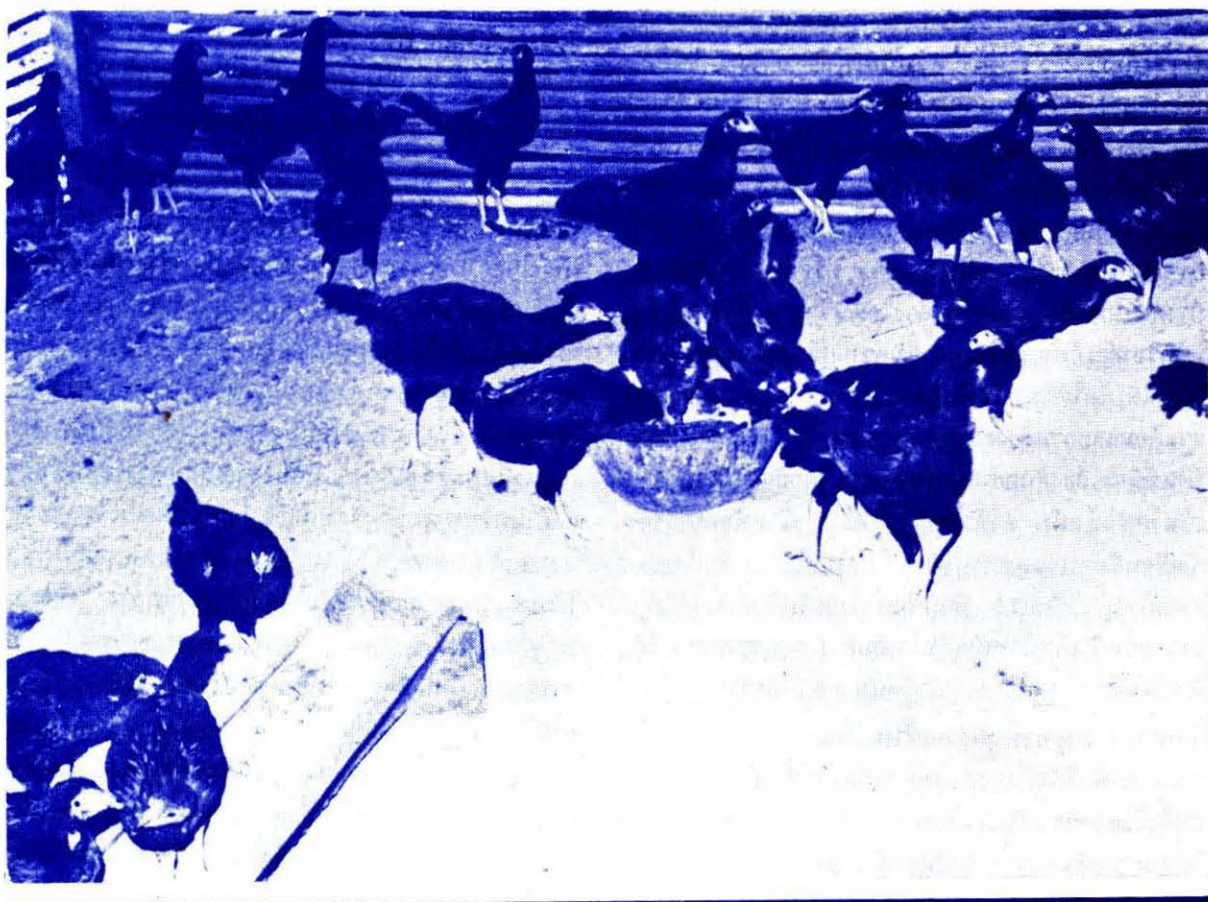
ท่านบปลา : ความหวังในอนาคต

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างมากมาจากการก่อสร้างท่านบปลาบ้านสรศักดิ์ ตามโครงการประมงหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้น นอกจากหมู่บ้านสรศักดิ์เองจะได้รับประโยชน์แล้ว จะเห็นได้ว่าหมู่บ้านใกล้เคียงโดยรอบอีกจำนวนมากก็ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ด้วย หากผลการดำเนินโครงการประมงหมู่บ้านที่ได้มีขึ้นในอีกหลาย ๆ แห่งได้ก่อให้เกิดประโยชน์เป็นไปในทำนองเดียวกันแล้ว เชื่อว่าจะต้องมีชาวชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทพื้นที่ยากจนอีกจำนวนไม่น้อยที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้ซึ่งในที่สุดคาดว่าจะทำให้ชาวชนบทเหล่านั้นมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิมไม่มากนักน้อย และหากการดำเนินโครงการนี้เป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ดังเช่นกรณีหมู่บ้านสรศักดิ์แล้ว ปัญหาการขาดแคลนปลาบริโภคก็คงจะถูกกำจัดให้หมดสิ้นไปได้โดยง่าย ความอุดมสมบูรณ์ของการบริโภคปลาดังเช่นในอดีตก็คงจะหวนคืนกลับมาอีกวาระหนึ่งอย่างแน่นอน

^{1/} เส้นวัดความยากจน ปี 2525/26 จำนวนจากการปรับเส้นวัดความยากจน จำนวนขึ้นโดยธนาคารโลกในปี 2518/19 ซึ่งเท่ากับ 1,800 บาทต่อปี ต่อคนด้วยดัชนีราคาผู้บริโภคในปี 2526

ไก่พื้นบ้าน: โครงการป้องกันโรคระบาด

ศักดิ์เจริญ ภาณุตานนท์



ความเป็นมา

1. ไม้พื้นเมืองกับชีวิตชาวชนบทมีความสัมพันธ์กันมาอย่างช้านาน หากเราออกไปตระเวนตามตำบลหมู่บ้านในชนบทจะพบเห็นแทบทุกหลังคาเรือนเลี้ยงไก่พื้นเมืองไว้ตามลานบ้านมากบ้างหรือน้อยบ้าง แม้ว่าจะไม่มียุติของทางราชการเกี่ยวกับจำนวนไก่พื้นเมืองที่แน่นอนก็ตาม จากสถิติการเกษตรของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรจะประมาณการได้ว่าในปี 2524 มีไก่พื้นเมืองทั่วประเทศจำนวนไม่น้อยกว่า 50 ล้านตัว ไก่พื้นเมืองเหล่านี้มีความสำคัญต่อชาวชนบทค่อนข้างมาก เนื่องจากไก่เป็นอาหารที่ชาวชนบทนิยมบริโภคกันอย่างแพร่หลายทั้งในยามปกติและในคราวที่มีภาวะพิเศษ เช่นงานบุญงานกุศลต่าง ๆ โดยมีต้องซื้อหา นอกจากนี้ไก่พื้นบ้านยังเป็นทรัพย์สินที่สำคัญอย่างหนึ่งของชาวชนบทรองจากข้าว และสัตว์เลี้ยงอื่น ๆ เช่น วัว ควาย หมู ชาวชนบทสามารถที่จะเปลี่ยนไก่เหล่านี้ไปเป็นเงินสดได้โดยไม่ยากนักเมื่อถึงเวลาจำเป็นเฉพาะหน้า ประมาณว่าราคาซื้อขายไก่ในหมู่บ้านจะตกราว ๆ กิโลกรัมละ 15-20 บาท

2. การเลี้ยงไก่พื้นบ้านในชนบทส่วนใหญ่มีได้ทำเป็นธุรกิจเป็นล้าเป็นสัน ฉะนั้นการเลี้ยงไก่พวกนี้จึงมีได้กระทำอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ชาวบ้านใช้วิธีการเลี้ยงอย่างง่าย ๆ ไม่ยุ่งยากและไม่มีพิธีรีตองแต่อย่างใด ไม่มีการป้องกันการโรค ไม่มีการให้อาหารเสริม เขาจะปล่อยให้ไก่พื้นเมืองเหล่านี้หากินและเลี้ยงตัวเองตัวอวัยวะบางอย่างอาจได้รับข้าวเปลือก รำ หรือเศษอาหารอื่น ๆ บ้างตามโอกาส แม้ว่าการเลี้ยงไก่พื้นบ้านจะมีได้ค่านึงถึงหลักวิชาการก็ตามแต่ไก่เหล่านี้มีความแข็งแรงและสามารถเจริญเติบโตได้ดีกว่าไก่พันธุ์ต่างประเทศ ภายใต้สภาพแวดล้อมและการเลี้ยงดูแบบหมู่บ้านชนบท สำหรับไก่พื้นบ้านที่นิยมเลี้ยงกันอย่างแพร่หลายเราเรียกกันว่าไก่กู ซึ่ง เป็นไก่พื้นบ้านหนัก ลำตัวใหญ่ เนื้อมาก น้ำหนักมาก ตัวเมียมีขนสีด่างปกคลุมทั่วทั้งตัว ตัวผู้มีลักษณะเป็นไก่ชนขนาดใหญ่ แข็งแรง มีขนสีแดงสลับกับสีเขียว ดำขาว หรือสีเทา น้ำหนักเมื่อโตเต็มที่ (อายุประมาณ 3 ปี) ตัวเมียหนัก 2-3 กิโลกรัม ตัวผู้หนัก 3-5 กิโลกรัม

ไก่ตาย : ปัญหาที่ถูกมองข้าม

3. ดังได้กล่าวแล้วว่า การเลี้ยงไก่พื้นบ้านนั้นมิได้คำนึงถึงหลักวิชาการแผนใหม่แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการให้อาหารเสริมหรือการให้วัคซีนคุ้มกันโรคก็ตาม ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ในท้องถิ่นชนบทก็คือ ไก่จะตาย

ด้วยโรคระบาดเป็นประจำทุกปี จากการศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับหมู่บ้านจำนวน 500 แห่ง ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา พบว่าหมู่บ้านที่อยู่ในข่ายการสำรวจกว่าร้อยละ 80 ต้องประสบกับปัญหาการตายของไก่และไก่ในหมู่บ้านเหล่านี้จะล้มตายมากกว่าครึ่งหนึ่งหรือเกือบทั้งหมด นอกจากนี้จรัญ จันทลักษณ์ ยังได้กล่าวถึงปัญหาการตายของไก่ไว้ในบทความเรื่อง “การเลี้ยงไก่ในชนบท” ว่า “โรคระบาดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเลี้ยงไก่ในหมู่บ้านเพราะก่อให้เกิดการตายและการสูญเสียไก่ในชนบทในอัตราที่สูงกว่าตายยกเล้าเป็นภาษาสามัญที่ใช้ในหมู่บ้านอธิบายถึงการสูญเสียเมื่อมีการระบาดของโรคไก่” ผลสรุปในบทความเดียวกันที่ได้จากการสำรวจหมู่บ้านจำนวน 33 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่ากว่าร้อยละ 96 ของครัวเรือนที่ทำการสำรวจเคยประสบกับโรคระบาดไก่มาแล้ว ส่วนใหญ่โรคระบาดจะเกิดขึ้นปีละ 1-2 ครั้ง . เมื่อมีโรคระบาดเกิดขึ้นครัวเรือนกว่าร้อยละ 93 จะสูญเสียไก่เกือบทั้งหมดหรือทั้งหมด โรคระบาดเกิดขึ้นได้ทุกฤดู แต่ส่วนมากเกิดขึ้นในฤดูร้อน โดยเฉพาะเดือนเมษายนเป็นเวลาไก่ตายมากที่สุด

4. จากข้อเท็จจริงและสภาพการณ์เช่นนี้จึงเกิดคำถามขึ้นว่าปัญหาดังกล่าวมีความรุนแรงและสำคัญมากน้อยเพียงใด ในทัศนะของบุคคลทั่วไปมักจะมองข้ามปัญหานี้ไปเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องปกติ เป็นเรื่องเล็กน้อย ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำไม่คุ้มค่าที่จะลงทุนลงแรงไปแก้ไข ในส่วนความคิดเห็นของชาวชนบทเท่าที่กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ ได้สัมภาษณ์ในที่ต่าง ๆ ส่วนใหญ่เห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้และรู้สึกเสียดายที่ต้องสูญเสียสัตว์เลี้ยงของเขา แต่ก็ไม่ทราบว่าจะป้องกันมิให้เกิดปัญหานี้ได้อย่างไร หรือในระยะที่พอจะทราบวิธีการป้องกันก็ยังไม่สามารถกระทำ ได้ผลสำเร็จมากนัก จึงปล่อยให้ปัญหานี้เรื้อรังเป็นไปตามบุญตามกรรม สำหรับบทบาทของทางราชการต่อปัญหาการตายของไก่นี้ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้มีการปฏิบัติการป้องกันและให้ความรู้แก่ประชาชนบ้าง แต่ก็ยังไม่แพร่หลายและยังไม่มีการรณรงค์กันอย่างจริงจังในอดีต คงกระทำในบางพื้นที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ให้ความสนใจเท่านั้น จากบทความเรื่อง “การเลี้ยงไก่ในชนบท” ได้สรุปไว้อีกตอนหนึ่งว่า “บริการในการป้องกันโรคไก่ของรัฐบาล

ชาวบ้านมีน้อยมากผลจากการสำรวจพบว่ามีเพียงร้อยละ 6 ของชาวบ้านที่เลี้ยงไก่ได้รับการการป้องกันโรคจากรัฐซึ่งนับว่าน้อยมาก”

สาเหตุการตาย

5. จากบทความเรื่องการเลี้ยงไก่ในชนบทได้สรุปถึงโรคระบาดที่สำคัญ ๆ อันเป็นสาเหตุการตายของไก่ไว้ค่อนข้างชัดเจนดังนี้ “โรคนิวคาสเซิลหรือชาวบ้านเรียกว่าโรคกาฬี โรคนี้มีการระบาดได้ทุกฤดูตลอดปีไก่ที่เป็นโรคนี้อาจตายอย่างฉับพลัน โรคนี้เป็นกับไก่ทุกช่วงอายุโดยเฉพาะไก่เล็ก ไก่ที่เป็นโรคนี้อาจตายเป็นส่วนใหญ่ ตัวที่ไม่ตายจะมีอาการวิปริตทางประสาท คือ คอบิด เดินเป็นวงกลม ชักกระตุก เป็นต้น โรคนี้นับว่าเป็นปัญหามากที่สุด โรคคหิวาต์ชาวบ้านเรียกกันว่า โรคห่า โรคนี้มีอัตราการระบาดสูงและทำให้ไก่ตายเป็นจำนวนมาก โรคอื่น ๆ ได้แก่ โรคบิด โรคซีขาว โรคหลอดลมอักเสบ โรคฝีดาษ โรคหวัด ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไก่พื้นบ้านตาย” อย่างไรก็ตามแม้ว่าโรคเหล่านี้จะเป็นโรคติดต่อก็ตาม แต่ก็เป็โรคติดต่อที่สามารถป้องกันได้ โดยใช้วัคซีน ประกอบกับวิธีการบางอย่างและวัคซีนเหล่านี้สามารถผลิตได้ภายในประเทศ จึงทำให้ราคาไม่สูงนัก ยกตัวอย่างเช่น การให้วัคซีนไก่ 1 ตัว จะลงทุนเพียง 10-15 สตางค์ ต่อวัคซีน 1 ชนิดเท่านั้น

การแก้ไข้ปัญหา

6. เมื่อมีวิธีทางที่จะป้องกันหรือทำให้ปัญหาการตายของไก่พื้นบ้านลดลง เราจึงไม่อาจปล่อยให้สัตว์เลี้ยงที่มีคุณค่ามีประโยชน์ต่อชาวชนบทต้องสูญเสียไปเป็นจำนวนมากไม่น้อยในแต่ละปีได้ ดังนั้นแผนพัฒนาชนบทยกจนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 จึงได้บรรจุกิจกรรมเพื่อที่จะให้บริการและการณรงค์ในการแก้ไข้ปัญหานี้ กิจกรรมดังกล่าวเรียกกันว่า “โครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน” โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการและให้ความรู้แก่ประชาชนในชนบทเกี่ยวกับการป้องกันกาตายของไก่โดยเฉพาะ ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 2525 จำนวน 3,968 หมู่บ้าน และจะดำเนินการต่อไปทุกปีจนถึงปี 2529 ปีละ 3,968 หมู่บ้าน ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการนี้ได้เริ่มประสบผลสำเร็จบ้างแล้วในหลาย ๆ พื้นที่ ดังกรณีตัวอย่างของหมู่บ้านดอนแดง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

บ้านดอนแดง : ตัวอย่างของความสำเร้จ

7. บ้านดอนแดง หมู่ที่ 10 ตำบลพู่ อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี เป็นตัวอย่างอันดีที่กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ จะขอเสนอเป็นกรณีตัวอย่าง ในการขจัดปัญหาการตายของไก่พื้นบ้าน หมู่บ้านนี้มีครัวเรือนจำนวน 78 ครัวเรือน ประชากร 422 คน อาชีพหลักของชาวบ้านคือการทำนา หมู่บ้านนี้อยู่ห่างจากตัวอำเภอเพ็ญไม่มากนัก ประมาณ 10 กิโลเมตร เดิมที่บ้านดอนแดงก็ประสบปัญหาการตายของไก่เป็นประจำทุกปี เช่นเดียวกับหมู่บ้านชนบทอีกหลาย ๆ แห่ง จนกระทั่งปี 2525 หมู่บ้านดอนแดงได้ถูกกำหนดให้เป็นหมู่บ้านเป้าหมายอันดับที่ 11 ของอำเภอเพ็ญ ตามแผนพัฒนาชนบทยกจน โครงการรณรงค์เพื่อแก้้ปัญหาการตายของไก่หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “โครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน” ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งตามแผนงานนี้ ได้เริ่มลงไปปฏิบัติการในหมู่บ้านดอนแดง

8. ประมาณกลางเดือนสิงหาคม 2525 กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนาได้ส่งคณะเจ้าหน้าที่เดินทางไปยังหมู่บ้านดอนแดง เพื่อติดตามการดำเนินงานของโครงการสัตว์ขนาดเล็ก ลุงสุขเป็นชาวบ้านดอนแดงคนแรกที่คณะเจ้าหน้าที่ของเราได้มีโอกาสพูดคุยด้วย ท่านคุยให้พวกเราฟังว่า ก่อน ๆ นี้ไก่ในหมู่บ้านตายทุกปี ตอนราว ๆ เดือนเมษายน-พฤษภาคมไก่จะเริ่มตายและตายเกือบหมดจำนวนไม่น้อยกว่า 600-700 ตัว มาปีนี้ไก่ในหมู่บ้านแทบจะไม่ตายเลย เนื่องจากมีการรณรงค์ป้องกันกันอย่างจริงจัง ตอนพลบค่ำคณะเจ้าหน้าที่กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ได้มีโอกาสพบกับคณะกรรมการหมู่บ้านและชาวบ้านคนอื่น ๆ สิ่งที่เราได้รับฟังก็เช่นเดียวกับที่ได้รับฟังจากคุณลุงสุข คือ ปีนี้ ไก่ของพวกเขแทบจะไม่ตายเลย จากการประมาณการของคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านประมาณว่าปัจจุบันมีครอบครัวที่เลี้ยงไก่พื้นเมืองจำนวน 69 ครอบครัว มีจำนวนไก่ทั้งสิ้นประมาณ 1,035 ตัว ในจำนวนนี้เป็นพ่อแม่ไก่และไก่สาวร้อยละ 40 เป็นไก่เล็กประมาณร้อยละ 60 ตลอดระยะเวลา 3-4 เดือนที่ผ่านมา (มี.ค.-มี.ย. 2525) โดยปกติในปีก่อน ๆ มักจะเป็นเวลาที่ไก่เริ่มตายและจะตายมากกว่าครึ่งหนึ่งของไก่ในหมู่บ้านในบางปีก็ตายยกแล้ว แต่ปีนี้ปรากฏว่าหลังจากที่มีการให้วัคซีนไก่แล้ว ไก่ในหมู่บ้านที่ตายเนื่องจากโรคระบาดมีไม่เกินร้อยละ 10 ส่วนใหญ่จะตายเนื่องจากถูกฆ่าเพื่อนำมาเป็นอาหาร ต่อคำถามที่ว่าการรณรงค์เพื่อป้องกันการตายของไก่มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด หลาย ๆ คน

ต่างก็ตอบว่าครั้งแรก ๆ คิดว่าเสียเวลาเปล่า ๆ แต่พอทดลองทำ และเห็นผลก็คิดว่าคุ้มค่า แม้ว่าครั้งต่อ ๆ ไปพวกเขาอาจไม่ได้รับบริการทางด้านวัคซีนฟรีจากรัฐ เขาก็จะยินดี ซื้อหาวัคซีนมาดำเนินการเอง

9. สำหรับวิธีดำเนินการนั้นได้เริ่มต้นประมาณเดือนมีนาคม 2525 โดยในขั้นแรกเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์อำเภอ จะมาทำการชี้แจงทำความเข้าใจกับชาวบ้านเกี่ยวกับโครงการสัตว์ขนาดเล็กในหมู่บ้าน หลังจากนั้นก็จะนัดวันเพื่อให้วัคซีนไก่ทั่วหมู่บ้านพร้อม ๆ กัน ก่อนถึงวันนัดหนึ่งวัน ชาวบ้านดอนแดงแต่ละครอบครัวจะจับไก่ของตนขังไว้เพื่อป้องกันความยุ่งยากในการให้วัคซีนไก่สำหรับวันรุ่งขึ้น เมื่อถึงวันนัดปศุสัตว์อำเภอและเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ เช่น พัฒนาการ เกษตรตำบล ฯลฯ ได้เดินทางมาที่หมู่บ้าน พร้อมด้วยวัคซีนจำนวนหนึ่ง ในขั้นแรกคณะเจ้าหน้าที่ จะทำการให้วัคซีนไก่เป็นตัวอย่างให้ชาวบ้านดูและเรียนรู้ ก่อน วัคซีนที่ให้ไก่จะมี 4 ประเภท คือวัคซีนอหิวาต์เป็ด-ไก่ วัคซีนนิวคาสเซิลสะเตรนเอฟ วัคซีนนิวคาสเซิลสะเตรนเอ็มพี และวัคซีนฝีดาษไก่ ซึ่งวัคซีนทั้ง 4 ประเภทนี้ สามารถป้องกันการตายของไก่จากโรคระบาดได้ถึงร้อยละ 80 ส่วนวิธีการให้วัคซีนก็แล้วแต่ประเภทของวัคซีน และขนาดของไก่ เช่น วิธีการแทงปีก วิธีการหยอดจุกเป็นต้น เมื่อคณะเจ้าหน้าที่ทำการสาธิตให้ดูพอสมควรแล้ว จะให้ชาวบ้านผู้สนใจทดลองทำดูบ้าง ปรากฏว่าที่หมู่บ้านดอนแดงนี้มีชาวบ้านสนใจอยากทดลองให้วัคซีนไก่อย่างคับคั่ง การให้วัคซีนไก่ก็ดำเนินไปเรื่อย ๆ จากบ้านหลังหนึ่งไปสู่อีกหลังหนึ่ง จนครบทั่วทั้งหมู่บ้าน โดยมีชาวบ้านเป็นผู้ดำเนินการให้วัคซีนไก่เอง จากการซักถาม

พบว่ามีชาวบ้านถึง 5 รายในหมู่บ้านนี้สามารถให้วัคซีนไก่ได้อย่างแคล่วคล่องไม่แพ้เจ้าหน้าที่เลย ดังเช่น คุณจำเรียง บุญมี ซึ่งเป็นหนึ่งในจำนวนนั้นได้กล่าวว่า "ที่แรกผมก็ไม่รู้เรื่อง เจ้าหน้าที่ท่านทำให้ดูแล้วก็สอนด้วย ผมลองหัดทำดูก็ไม่ยากอะไร ต่อไปเขาจะให้พวกผมไปเอายาแล้วมาฉีคกันเอง"

ต้นทุนต่ำ

10. เมื่อนำต้นทุนเกี่ยวกับการให้วัคซีนไก่ในหมู่บ้านดอนแดงมาพิจารณาปรากฏว่าต่ำมาก ในการให้วัคซีนไก่ครั้งที่ 1 (มี.ค. 25) ค่าลงทุนสำหรับวัคซีน 4 ชนิดเพียง 212 บาท สามารถให้วัคซีนไก่ได้ครอบคลุมทั้งหมู่บ้าน ทั้งไก่เล็กและไก่ใหญ่จำนวน 1,035 ตัว หรือโดยเฉลี่ยจะลงทุนค่าวัคซีนประมาณ 35 สตางค์ ต่อไก่ 1 ตัว สำหรับไก่ใหญ่และประมาณ 14 สตางค์ สำหรับไก่เล็ก ส่วนการให้วัคซีนครั้งที่สองนั้น การลงทุนก็จะอยู่ในอัตราใกล้เคียงกับครั้งที่ 1 หรืออาจมากกว่าทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนไก่เล็กที่เกิดขึ้นมาใหม่ ส่วนไก่เล็กที่ได้รับวัคซีนในครั้งที่หนึ่งก็จะได้รับวัคซีนสำหรับไก่ใหญ่ในการให้วัคซีนครั้งที่สอง ดังนั้นจากจำนวนไก่ที่มีอยู่ในหมู่บ้านดอนแดงปัจจุบัน จำนวน 1,035 ตัว จะต้องลงทุนค่าวัคซีนทั้งสิ้นประมาณ 532 บาท ใน 1 ปี (1 ปีให้วัคซีน 2 ครั้ง) หรือโดยเฉลี่ยครัวเรือนที่เลี้ยงไก่จำนวน 69 ครัวเรือนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการให้วัคซีนไก่เพียงครัวเรือนละ 8 บาทเท่านั้น ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการที่ไก่ไม่ตายแล้วจะเห็นว่าคุ้มค่าอย่างมหาศาลเพราะไกรุ่นตัวหนึ่ง ๆ หากซื้อขายกันในหมู่บ้านราคาจะไม่ต่ำกว่าตัวละ 25 บาท

ต้นทุนการให้วัคซีนไก่

ประเภทวัคซีน	ราคาต่อขวด (บาท)	จำนวนไก่ที่ได้รับ (ตัว/ขวด)	ต้นทุนเฉลี่ย (บาท/ตัว)	อายุไก่ที่ให้
นิวคาสเซิลสะเตรนเอฟ	7	100	0.07	3 วัน
ฝีดาษไก่	14	200	0.07	7 วัน
นิวคาสเซิลสะเตรน-เอ็มพี	7	100	0.07	3 เดือน
อหิวาต์	12.50	50	0.25	3 เดือน

เงื่อนไขของความสำเริง

11. เงื่อนไขสำคัญที่สามารถลดอัตราการตายของไก่ในหมู่บ้านดอนแดงได้สำเร็จมิใช่เฉพาะบริการที่รัฐหยิบยื่นไปสู่ประชาชนเท่านั้น การจัดปัญหานี้จะไม่ได้รับผลสำเร็จเลย หากขาดการเข้ามามีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งถ้าจะพิจารณาถึงแนวทางของการดำเนินงานแล้วจะเห็นได้ว่า ถ้าวัตถุประสงค์ของโครงการนี้มีได้ตอบสนองต่อปัญหาที่ประชาชนต้องประสบอยู่เป็นประจำแล้ว ชาวบ้านดอนแดงจะให้ความสนใจในเรื่องนี้น้อยมาก และการให้วัคซีนไก่จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบด้านอื่น ๆ ค่อนข้างมากจึงจะสามารถป้องกันการตายของไก่ได้ หากขาดองค์ประกอบจำพวกนี้แล้วการให้วัคซีนไก่ก็จะให้ผลอย่างไม่สมบูรณ์นัก ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนเกิดจากพื้นฐานเพียงประการเดียว คือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนดังตัวอย่างเช่นการให้วัคซีนไก่จำเป็นจะต้องให้กับไก่ทุกตัวหรืออย่างน้อยก็ร้อยละ 80 ของไก่ในหมู่บ้าน หากชาวบ้านแต่ละครอบครัวไม่จับไก่ของตนซึ่งไว้ล่วงหน้าในวันก่อนที่จะมีการให้วัคซีน ก็จะสร้างความปั่นป่วนโกลาหลอย่างมากในวันรุ่งขึ้น และจะมีไก่เป็นจำนวนมากที่ไม่ได้รับวัคซีน ผลที่ตามมาก็คือ ไก่พวกนี้เมื่อติดเชื้อมาจากโรคระบาดแล้วก็จะแพร่เชื้อต่อไปและตายลงในที่สุด กระบวนการป้องกันการตายของไก่ไม่สิ้นสุดเพียงแต่ให้วัคซีนแก่ไก่จนครบทุกตัวเท่านั้น หลังจากการให้วัคซีนแล้ว ทุก ๆ คนในหมู่บ้านจะต้องร่วมมือกันไม่นำไก่จากต่างถิ่นเข้ามาเลี้ยงหรือบริโภคน้ำในหมู่บ้าน เนื่องจากอาจเป็นไก่ซึ่งมีโรคติดมาด้วยก็ได้ และเชื่อโรคนี้จะมีอายุยืนยาวถึง 2 ปี โดยฝังตัวอยู่ในกระดูกไก่ ซึ่งถ้าหากวัคซีนที่ให้ไก่ในหมู่บ้านถึงระยะเวลาเสื่อมคุณภาพคือประมาณ 6 เดือน หลังจากการให้วัคซีน ไก่เหล่านี้อาจติดโรคก่อนที่จะทำการให้วัคซีนในครั้งต่อไปได้ นอกจากนี้ในการป้องกันการตายของไก่ครั้งต่อไป ประชาชนจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมิใช่เพียงพอที่จะให้บริการทุก ๆ หมู่บ้านตลอดไป ดังนั้นหากประชาชนชาวชนบทขาดความสนใจ ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว การป้องกันการตายของไก่จะทำได้ในปีแรกที่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปเท่านั้น ปีต่อไปไก่ก็จะกลับล้มตายลงอีกเช่นเดิม

สรุป

12. การจัดปัญหาการตายของไก่ที่กล่าวข้างต้นมิได้ทำแต่เพียงในหมู่บ้านดอนแดงเท่านั้น แต่ได้ลงไปยัง

หมู่บ้านอื่น ๆ อีกหลายพันหมู่บ้าน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้มีการณรงค์เรื่องนี้อย่างจริงจัง แม้ว่าการณรงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการตายของไก่ในหมู่บ้านดอนแดงจะได้รับผลเป็นที่น่าพอใจบ้างก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของโครงการนี้ก็คือ ต้องการให้ประชาชนในชนบทมีไก่ไว้บริโภคมากขึ้นเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนอาหารและลดปัญหาภาวะการขาดสารอาหารของพวกเขาเหล่านั้น ผลจากการศึกษาในหมู่บ้านดอนแดงนี้ยังไม่อาจให้คำตอบได้ว่า ไก่ที่รอดจากการตายนั้นส่วนใหญ่ชาวบ้านจะใช้บริโภคเองหรือนำไปขาย ดังนั้น สิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการต่อไปไม่ใช่แต่เฉพาะในหมู่บ้านดอนแดงเท่านั้น แต่รวมถึงหมู่บ้านอื่น ๆ ที่โครงการนี้ลงไปดำเนินการด้วยก็คือ การปลุกกระดมให้ประชาชนโดยเฉพาะเด็ก ๆ ในหมู่บ้านบริโภคไก่ที่เขาเลี้ยงไว้ให้มากขึ้น นอกจากนี้กรณีของหมู่บ้านดอนแดงทำให้เราพบประเด็นที่น่าสนใจสองสามประการ กล่าวคือ ในประการแรกชี้ให้เห็นว่าเราไม่อาจจะเลยปัญหาในชนบทที่เห็นว่าเล็กน้อยดังเช่นปัญหาการตายของไก่พื้นบ้านได้อีกต่อไป เนื่องจากการจัดปัญหานี้จะช่วยในการลดรายจ่ายของประชาชนชาวชนบทในเรื่องการซื้ออาหารเป็นอย่างมาก ทั้งยังสอดคล้องกับแนวความคิดในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและเพิ่มความสามารถให้ประชาชนพึ่งพาตนเองได้โดยใช้เงินทุนไม่สูงนักเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ ประการที่สองความสำเร็จในกรณีของหมู่บ้านดอนแดงพิสูจน์ให้เห็นว่าการป้องกันและลดอัตราการตายของไก่พื้นบ้านสามารถทำให้เป็นจริงได้ หากมีการณรงค์กันอย่างจริงจังประกอบกับเงื่อนไขที่สำคัญคือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าจะมีปัญหาอยู่บ้างในทางปฏิบัติ เช่น อัตราค่าส่งของเจ้าหน้าที่มีจำกัด วัคซีนบางชนิดมีปริมาณไม่เพียงพอกับความต้องการ แต่ปัญหาเหล่านี้ก็สามารถแก้ไขได้ หากเห็นว่าแนวทางนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง และมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการต่อไป ประการสุดท้ายทำให้เราเกิดแนวความคิดอีกด้านหนึ่งว่า การพัฒนาชนบทเราจำเป็นจะต้องพิจารณาปัญหาบางประการ ซึ่งคนทั่วไปเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ เป็นเรื่องเล็กน้อย เพราะในหลาย ๆ กรณีการมุ่งเข้าไปแก้ไขปัญหาลึก ๆ น้อย ๆ เหล่านี้ อาจเป็นเรื่องที่สำคัญ อันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของชาวชนบท สมดังเจตนารมณ์ของเราท่านทั้งหลายในไม่ช้า



สาธารณสุขมูลฐาน

ความสำเร็จของบ้านด่านกรงกราง

พรพิมล วรดิลก*

1. เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า การบริการทางด้านสาธารณสุขของรัฐในระยะเวลาที่ผ่านมา ยังมีอัตราการให้บริการที่ต่ำและจำกัด ดังข้อเท็จจริงที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่า สามารถครอบคลุมประชากรได้เพียงร้อยละ 15-30 ของประชากรทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มประชากรที่ได้รับประโยชน์จากงานบริการสาธารณสุข มักเป็นประชากรที่อาศัยอยู่ใกล้ ๆ กับสถานบริการเป็นส่วนใหญ่ หรือมีละนั้นก็เป็นประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจพอที่จะซื้อบริการนั้นได้ เช่น ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทห่างไกล ไม่ค่อยจะมีโอกาสได้รับบริการเท่าใดนัก เพราะในเขตชนบทนั้นการเดินทางไปยังสถานบริการทางด้านสาธารณสุขดังกล่าวเป็นความยากลำบาก

อย่างยิ่ง ต้องเสียเวลาเสียเงิน และในหลาย ๆ กรณีเมื่อเดินทางด้วยความเหน็ดเหนื่อยมาถึงสถานบริการแล้ว อาจไม่พบเจ้าหน้าที่หรือต้องคอยนานอีกด้วย ระบบการบริการสาธารณสุขเช่นนี้จึงควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในชนบทได้อย่างแท้จริง

สาธารณสุขมูลฐาน : ความเป็นมาในอดีต^{1/}

2. เมื่อเอ่ยถึง "สาธารณสุขมูลฐาน" ซึ่งกำลังเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายทั้งนักบริหาร นักปฏิบัติและประชาชนทั่วไปนั้นหลาย ๆ คนยังมีความเข้าใจผิดว่า ประเทศไทยไปลอกเลียนแบบมาจากต่างประเทศ หรือที่เรียกกันว่าระบบหมอเท้าเปล่าของประเทศจีน ซึ่งในความเป็นจริง

* คณะผู้ศึกษาประกอบด้วย พรพิมล วรดิลก สุวรรณ สำโรงวัฒนา บัญชา เขียวชะเอม และวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

^{1/} นายแพทย์ปรีชา ตีสวัสดิ์ การสาธารณสุขมูลฐานในประเทศไทย เอกสารโรเนียวของกองสาธารณสุขมูลฐาน กระทรวงสาธารณสุข

แล้ว ระบบเหล่านั้นแตกต่างจากระบบของประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการมานานแล้วเกือบ 20 ปี แต่ในระยะแรก ๆ นั้นเป็นงานที่ไม่ได้รับความสนใจ จึงไม่มีใครเห็นความสำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุน จนกระทั่งได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) งานนี้จึงได้รับบทบาทที่สำคัญ ในแผนงานที่เรียกว่า “งานสาธารณสุขมูลฐาน”

3. งานสาธารณสุขมูลฐาน ได้เริ่มขึ้นอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2505 โดยนายแพทย์สมบูรณ์ วัชรโรทัย ร่วมกับองค์การอนามัยโลก ได้ทำการศึกษาพบว่าประชาชนใช้บริการสาธารณสุขของรัฐทั้งทางด้านการรักษาพยาบาล การควบคุมป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพ จากสถานอนามัยทุกระดับในอัตราที่ต่ำมาก โดยเฉพาะแล้วไม่ถึงร้อยละ 10 จากสาเหตุดังกล่าวในปี พ.ศ. 2509 จึงได้ดำเนินการโครงการทดลองที่เรียกว่า Strengthening Rural Health Project ที่จังหวัดพิษณุโลกโดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับตำบลทุกตำบล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ให้เพียงพอ นอกจากนั้นยังได้นำประชาชนมาฝึกหัดที่สถานอนามัยแล้วคัดเลือกไปเรียนพนักงานอนามัยและผดุงครรภ์ เพื่อให้กลับไปปฏิบัติงานที่เดิม ในท้องถิ่นนั้น เป็นการป้องกันการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่อีกด้วย ผลการดำเนินงานดังกล่าวทำให้ได้รูปแบบของการขยายสถานบริการสาธารณสุขของรัฐไปยังตำบลต่าง ๆ

4. ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกับการดำเนินงานดังกล่าว ประมาณ พ.ศ. 2507 ที่จังหวัดเชียงใหม่ นายแพทย์อมร นนทสุต นายแพทย์อนามัยจังหวัดขณะนั้นได้ทดลองดำเนินการในลักษณะคล้ายคลึงกันขึ้นที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ โดยเน้นในเรื่องของเวชศาสตร์ชุมชน ซึ่งเป็นโครงการร่วมกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการพัฒนาการฝึกอบรมนักศึกษาแพทย์ ให้เห็นความสำคัญของการสาธารณสุขในชุมชน โดยหวังว่าเมื่อนักศึกษาแพทย์เหล่านั้นเรียนจบแล้ว จะออกไปอยู่ตามสถานอนามัยและโรงพยาบาลต่าง ๆ ในชนบทมากขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแพทย์ และเป็นการกระจายแพทย์ไปสู่ชนบทมากขึ้น

5. อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานทั้ง 2 แห่งในช่วงนั้นยังไม่ให้ผลเท่าที่ควร เพราะมีปัญหาเรื่องความสามารถ

ของเจ้าหน้าที่ และสภาพคนาคมไม่สะดวกในบางฤดูกาล เมื่อเป็นเช่นนี้คณะกรรมการดำเนินงานของโครงการสารภี จังหวัดเชียงใหม่ (ซึ่งในขณะนั้นประกอบด้วยนายแพทย์สมบูรณ์ วัชรโรทัย นายแพทย์อมร นนทสุต นายแพทย์ไพโรจน์ นิงสานนท์) จึงได้ทบทวนนโยบายว่าควรจะดำเนินการแก้ไขใหม่ โดยเอาประชาชนมามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่อัตราการให้บริการยังอยู่ในอัตราต่ำนั้น เพราะขาดความร่วมมือจากชุมชน ประชาชนไม่เข้าใจลักษณะของบริการและการใช้ประโยชน์จากบริการ จึงได้ดำเนินการใหม่ โดยคัดเลือกชาวบ้านมารับการฝึกอบรมในเรื่องต่าง ๆ เช่น การรักษาโรคง่าย ๆ การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม การวางแผนครอบครัว ฯลฯ ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมนี้ได้ดำเนินการในรูปอาสาสมัคร บริการสาธารณสุขด้านต่าง ๆ ของหมู่บ้าน โดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขของรัฐในด้านวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร การให้การศึกษาคือเนื่องและระบบส่งตัวผู้ป่วย การดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นเวลา 1 ปี เป็นผลให้อัตราการให้บริการได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นจึงได้ขยายพื้นที่ทดลองจนครบทุกตำบลของอำเภอสารภี จ.เชียงใหม่ และในจังหวัดอื่น ๆ เช่น ที่อำเภอโนนไทย จ.นครราชสีมา ในระยะต่อมารูปแบบของการดำเนินการดังกล่าวนี้หรือที่เรียกว่า “งานสาธารณสุขมูลฐาน” ก็ได้รับการบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) โดยเฉพาะแผนพัฒนาพื้นที่เขตชนบทยากจน 38 จังหวัด ได้กำหนดเปิดเขตสาธารณสุขมูลฐานครอบคลุมทั้งหมด

สภาพการณ์ในปัจจุบัน

6. การสาธารณสุขมูลฐานเป็นระบบการบริการสาธารณสุขผสมผสานเพิ่มเติมจากระบบบริการสาธารณสุขของรัฐ ในระดับตำบลและหมู่บ้านโดยมีจุดหมายปลายทางอยู่ที่การให้ชาวบ้านมีความรู้ความสามารถในการช่วยเหลือตนเอง ช่วยเหลือเพื่อนบ้าน และร่วมแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพอนามัยในชุมชน ทั้งนี้กิจกรรมหลักทางด้านสาธารณสุขมูลฐานเท่าที่ดำเนินการอยู่ในชุมชนชนบทโดยทั่วไปแล้ว ประกอบด้วยกิจกรรม 8 ประการคือ การศึกษา การส่งเสริมโภชนาการ การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม การจัดหาผ้าสะอาด การอนามัยแม่และเด็ก และการวางแผนครอบครัว การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันโรค การ

ควบคุมป้องกันโรคระบาดในท้องถิ่น การรักษาพยาบาล โรคง่าย ๆ ที่พบบ่อย ๆ ในท้องถิ่น และการจัดหายาที่จำเป็นไว้ใช้ในหมู่บ้าน

การดำเนินงาน : กลไกที่สำคัญ

7. ในการดำเนินการสาธารณสุขมูลฐานนั้นได้อาศัยหลักการที่มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเต็มที่ จึงได้มีการกำหนดให้บุคคลซึ่งเป็นศูนย์รวมการติดต่อสื่อสารในระหว่างกลุ่มเพื่อนบ้านเรียกว่า **ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.)** 1 คนต่อ 8-15 ครอบครัว ในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ จะมีจำนวน ผสส. มากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนครัวเรือนในหมู่บ้านนั้น โดยเฉลี่ยแล้วหมู่บ้านหนึ่งจะมี ผสส. ประมาณ 10 คน และในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ ให้คัดเลือก ผสส. คนใดคนหนึ่งเป็น **อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.)** นั่นคือในหมู่บ้านจะมี อสม. 1 คน และ ผสส. โดยเฉลี่ย 10 คน จากสถิติสาธารณสุขเมื่อสิ้นปี 2524 จำนวนหมู่บ้านที่มีการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานมีทั้งหมด 25,750 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 50 ของหมู่บ้านทั้งหมด ในจำนวนนี้มี ผสส. ทั้งหมด 223,619 คน และ อสม. 22,840 คน

8. สำหรับการคัดเลือก ผสส. นั้น นับเป็นขั้นตอนสำคัญซึ่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลจะดำเนินการสำรวจหมู่บ้านและสัมภาษณ์ชาวบ้านทุกหลังคาเรือนตามแบบสอบถาม เพื่อหาจุดรวมของการติดต่อสื่อสารของครัวเรือนแต่ละละแวกในหมู่บ้านนั้น เช่น ถามผู้ถูกสัมภาษณ์ว่าเขาชอบไปหาผู้ใด บ้านใดบ่อยที่สุด จากนั้นก็ลำดับคะแนนในแต่ละกลุ่ม เมื่อได้ตัวผู้ได้คะแนนสูงสุดแล้วก็จะสอบถามความสมัครใจในการรับเลือกเป็น ผสส. จากนั้นก็แจ้งผลการคัดเลือกต่อชาวบ้าน จัดทำทำเนียบประวัติและรายงานต่อสาธารณสุขอำเภอจากนั้นก็มีการอบรมปฐมนิเทศ ผสส. เป็นเวลา 5 วัน แล้วให้ ผสส. ปฏิบัติงานในหมู่บ้านช่วงระยะเวลาหนึ่ง แล้วจึงให้กลุ่ม ผสส. ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) ผู้นำศาสนา และกรรมการอื่น ๆ (ถ้ามี) ทำการลงคะแนนเลือกผู้เหมาะสมเป็น อสม. 1 คน ต่อ 1 หมู่บ้าน ผู้ที่ได้รับเลือกเป็น อสม. จะได้รับการอบรมอีก 15 วัน ก่อนกลับไปปฏิบัติงานในหมู่บ้าน

9. ผสส. และ อสม. ที่ได้รับเลือกจะทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายคือ ผสส. จะมีหน้าที่สื่อข่าวสารระหว่างเพื่อนบ้านในละแวกบ้านที่ ผสส. นั้นรับผิดชอบ โดยเป็นผู้แนะนำถ่ายทอดความรู้ด้านสาธารณสุขแก่ชาวบ้านในละแวกนั้น และประสานการดำเนินงานสาธารณสุขและงานส่วนรวมอื่น ๆ ในหมู่บ้าน สำหรับ อสม. มีบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมจาก ผสส. ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือและรักษาพยาบาลตามอาการจำนวน 27 โรค/อาการ การติดตามรักษาและจ่ายยาให้แก่ผู้ป่วยที่ได้มาจากสถานบริการสาธารณสุข เช่น ผู้ป่วยวัณโรค โรคเรื้อน โรคมาเลเรีย ฯลฯ การจ่ายยาเม็ดคุมกำเนิดในรายที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้ตรวจสอบแล้วการจ่ายถุงยางอนามัย การเจาะโลหิตเพื่อตรวจหาเชื้อมาเลเรีย และเป็นแกนกลางในการประสานงานการดำเนินงานสาธารณสุขของหมู่บ้านระหว่างกลุ่มผสส. และกลุ่มผู้นำอื่น ๆ โดยการกระตุ้นให้มีการประชุมการวางแผนการดำเนินงานสาธารณสุขของหมู่บ้านร่วมกัน^{2/}

ด้านกรงกราง : กรณีตัวอย่าง

10. บ้านด้านกรงกราง หมู่ที่ 6 ตำบลโนนไทย อำเภอโนนไทย ตั้งบ้านเรือนมาแล้ว 500 กว่าปี อยู่ห่างที่ว่าการอำเภอโนนไทย 2.5 กิโลเมตร มีถนนสายกลางตัดผ่านหมู่บ้านไปยังบ้านไร่และบ้านโนนหวายได้ทุกฤดูกาล การเดินทางเข้าอำเภอ ถ้าเป็นเดินเท้าใช้เวลาราว 1 ชั่วโมง ถ้าโดยรถยนต์ใช้เวลาประมาณ 25 นาที บ้านด้านกรงกรางเป็นหมู่บ้านขนาดค่อนข้างใหญ่ มี 193 หลังคาเรือน ประชากรราว 1,007 คน ตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นกลุ่มใกล้เคียงกัน อยู่ระหว่างถนนที่ตัดผ่านหมู่บ้าน ชาวบ้านกว่าร้อยละ 95 มีอาชีพหลักในการทำเกษตรกรรม พืชที่นิยมปลูกคือ ข้าว มันสำปะหลัง และปอ อย่างไรก็ตามการทำนาของชาวบ้านด้านกรงกรางได้ผลผลิตไม่พอบริโภคภายในครัวเรือน แม้ว่าพื้นที่ทำนาจะมีขนาดเฉลี่ย 21-35 ไร่ ต่อครัวเรือนก็ตาม ทั้งนี้เพราะเป็นการทำนาที่พึ่งน้ำฝน และสภาพดินมีความเค็มจัด

สภาพสาธารณสุข : ด้อยคุณภาพ

11. สภาพทางด้านสาธารณสุขของบ้านด้านกรงกราง ก่อนปี พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นปีเริ่มงานสาธารณสุขมูลฐาน

^{2/} สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน (รวบรวม) คู่มือการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล

อย่างจริงจังนั้น ก็มีสภาพเช่นเดียวกับหมู่บ้านทั่ว ๆ ไปในชนบทไทย กล่าวคือ เมื่อประชากรเกิดการเจ็บไข้ได้ป่วยขึ้น ในรายที่อาการไม่มากนักก็รักษาด้วยยาที่ซื้อมาจากตลาดหรือยาที่มีผู้ไปขายในหมู่บ้าน ซึ่งแน่นอนหลายรายต้องกลายเป็นคนติดยาแก้ปวดหรือบางรายต้องเสียชีวิตไปเนื่องจากการใช้ยาผิดประเภทและผิดขนาด ส่วนในรายที่อาการหนักชาวบ้านก็ช่วยกันหามไปสถานพยาบาลที่ใกล้ที่สุด คือ สถานีอนามัย ซึ่งในเวลาเดินทางไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง ซึ่งเป็นภาวะการณ์ที่ยากลำบากอย่างยิ่ง สำหรับทางด้านสุขภาพและเสริมสร้างภูมิคุ้มกันโรคก็อยู่ในสภาพด้อยคุณภาพเป็นอย่างมาก ไม่มีสวนไม้ ไม่มีน้ำสะอาดบริโภค เด็กแรกเกิดไม่ได้รับการเลี้ยงดูที่ถูกต้อง ฯลฯ ดังตัวอย่างปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2520 และ 2521 มีผู้ป่วยด้วยโรคท้องร่วงอย่างแรงถึง 61 คน และ 42 คนตามลำดับ.

งานสาธารณสุขมูลฐาน : ความสำเร็จเบื้องต้น

12. แม้ว่างานสาธารณสุขมูลฐานจะเพิ่งได้รับการพิจารณาบรรจุให้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ก็ตาม แต่บ้านด่านกรงกรวงได้เริ่มงานสาธารณสุขมูลฐานอย่างไม่เป็นทางการมาบ้างแล้วก่อนหน้านั้น แต่ผลการดำเนินงานยังไม่เป็นที่ปรากฏชัดเจนกระทั่งเกือบปลายปี พ.ศ. 2522 บ้านด่านกรงกรวงได้เริ่มก่อตั้งกองทุนเวชภัณฑ์หมู่บ้าน^{3/} และมีที่ตั้งอยู่ที่บริเวณบ้าน อสม. ในการนี้กองทุนฯ ได้รวบรวมเงินค่าหุ้นทั้งหมดที่ได้จากสมาชิกกองทุนฯ ในหมู่บ้าน นำไปซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรม (ได้ส่วนลด 25%) มาเก็บไว้ที่กองทุนฯ ในหมู่บ้าน เพื่อบริการผู้เจ็บป่วยได้ทันทั่วทั้งที่ กิจการของกองทุนฯ ดำเนินมาด้วยดี ปัจจุบันมี 426 หุ้น โดยมียอดเงินจำหน่ายยาในรอบปี 2523 และ 2524 สูงถึง 4,365 บาท และ 6,054 บาทตามลำดับ และในระยะ 10 เดือนแรกของปี 2525 ขายได้เกือบ 4,000 บาท นายพงษ์ โฉมสันเทียะ ผู้ใหญ่บ้านด่านกรงกรวงกล่าวกับคณะผู้ศึกษาว่า “เมื่อก่อนนี้มีหนังขายยามาฉายในหมู่บ้านนี้เดือนละหลาย ๆ ครั้ง บางที 3-4 วันก็มา บางทีมาพร้อมกันหลาย ๆ จอ แต่ปีนี้ (2525) อีกไม่กี่วันก็หมดปีแล้วเพิ่งมา 2 ครั้งเอง ครั้งแรกของบริษัท โคมัยชิน ครั้งหลังเป็นยาบำรุงสงสัยว่าคงจะขาดทุน

เพราะเดี๋ยวนี้คนบ้านนี้ซื้อยาจากกองทุน ๆ กันทั้งนั้น มันสะดวก ราคาถูกลง แล้วยังได้เงินปันผลด้วย

13. นอกจากจะมีกองทุนเวชภัณฑ์ซึ่งชาวบ้านสามารถซื้อหาไปบำบัดอาการเจ็บไข้ได้ป่วยแล้ว บ้านด่านกรงกรวงยังมีกิจกรรมที่เกี่ยวกับยารักษาโรคอีกประเภทหนึ่ง นั่นคือ โครงการฟื้นฟูสมุนไพรม โดยจัดให้มีสวนสมุนไพรและเรือนสมุนไพร ซึ่งมีพืชสมุนไพรกว่าร้อยชนิดอยู่ที่นี้ นายสุข นราจันทร์ซึ่งเป็นผู้จัดการกองทุนเวชภัณฑ์และมีความรู้ทางด้านยาแผนโบราณมาก่อน ได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการชักชวนชาวบ้านให้มาร่วมกันสร้างสวนสมุนไพรสำหรับปลูกสมุนไพรที่ทนความร้อนจากแสงอาทิตย์ได้ และสร้างเรือนสมุนไพรสำหรับสมุนไพรที่ต้องปลูกอยู่ในที่ร่ม สมุนไพรทั้งหมดนี้ได้มาจากชาวบ้านช่วยกันหามาและบริจาคให้เป็นของส่วนรวม ที่ดินสมุนไพรแต่ละชนิดจะมีป้ายชื่อติดไว้ และภายในเรือนสมุนไพรจะมีกระดานดำเขียนชื่อสมุนไพรและสรรพคุณในทางยาของสมุนไพรแต่ละชนิดกำกับไว้ ชาวบ้านผู้ใดต้องการสมุนไพรชนิดใดก็มาเก็บไปได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่ทุกคนต้องช่วยกันดูแลให้คงงามตลอดไป การที่มีการณรงค์ในเรื่องสมุนไพรขึ้นมา นายพงษ์ โฉมสันเทียะ ผู้ใหญ่บ้านด่านกรงกรวงกล่าวกับคณะผู้ศึกษาว่า “ใช้ยาสมุนไพรรักษาโรค แม้จะหายช้า แต่เวลาหายขึ้นมามันหายนาน และยังช่วยประหยัดเงินสำหรับรายที่ยากจนอีกด้วย”

14. ในระยะเวลาไล่ ๆ กับที่มีการตั้งกองทุนเวชภัณฑ์ บ้านด่านกรงกรวงก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนโภชนาการขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากก่อนหน้านั้น (2522) ในหมู่บ้านมีเด็กอายุแรกเกิดถึง 5 ปี เป็นโรคขาดสารอาหารถึงร้อยละ 50 คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนเวชภัณฑ์บ้านด่านกรงกรวง ซึ่งได้รับการอธิบายเรื่องการจัดทำอาหารเสริมทางโภชนาการหรือที่เรียกว่า “หัวอาหาร” จากเจ้าหน้าที่สาธารณสุข จึงได้ดำเนินการประชุมชาวบ้านเพื่อขอความคิดเห็น ชาวบ้านส่วนมากก็เห็นด้วย จากนั้นจึงเริ่มต้นด้วยการขอบริจาคส่วนผสมของหัวอาหารจากชาวบ้านด้วยกัน ที่ปลูกข้าวเขียว งา ข้าว ไร่ขายหรือใช้ในครอบครัว จากนั้นก็นำส่วนผสมแต่ละชนิดมาบดผสมกันในอัตราส่วนข้าวเขียว 1.5 ส่วน งา 1.5 ส่วน ข้าวสาร

^{3/} อ่านหลักการก่อตั้งกองทุนเวชภัณฑ์ได้ในวารสารเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม-เมษายน พ.ศ. 2524

7 ส่วน คั่วแต่ละอย่างแล้วบดผสมกันด้วยเครื่องบดอาหาร (ได้รับการบริจาคจากกรมส่งเสริมการเกษตร) เมื่อได้หัวอาหารมาแล้วปรุงให้เด็กรับประทาน โดยใช้น้ำร้อน 3 ส่วน หัวอาหาร 1 ส่วน สำหรับเด็กอายุ 3 เดือนถึง 1 ปี หรือใช้หัวอาหารผสมกับแกงจืดข้าวสวยสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน (บางรายก็ใช้ผสมกับลาบเนื้อ)

15. เมื่อแรกเริ่มดำเนินการนั้น คณะกรรมการกองทุนโภชนาการได้จัดให้มีการเลี้ยงอาหารกลางวันแก่เด็ก ๆ ในหมู่บ้านสัปดาห์ละ 1 วัน โดยให้แม่บ้านนำเด็กวัยก่อนเรียนมารับประทานอาหาร ณ สถานที่เลี้ยงอาหารเด็กกลางวันบริเวณกองทุนเวชภัณฑ์โดยแม่บ้านที่จะนำเด็กมาต้องนำข่าวสารมาด้วยคนละ 1 ถ้วย พร้อมผักที่มาได้หมู่บ้าน และเงินอีก 1 บาท ต่อ 1 คน หรือรายใดที่มีส่วนผสมหัวอาหารเหลือใช้ก็นำมาบริจาคได้ นอกจากนี้แล้วกองทุนโภชนาการยังได้พัฒนากิจกรรมจนถึงขั้นผลิตอาหารใส่ถุง ๆ ละ 1 ซีด ไว้สำหรับขายให้แม่บ้านใช้เลี้ยงเด็ก และเผยแพร่ไปยังหมู่บ้านอื่น ๆ อีก นางวงวาด พรหมภมร อสม.

ของบ้านด่านกรงกรางกล่าวกับคณะผู้ศึกษาว่า “หัวอาหารที่ทำขาย ขายของละ 2.50 บาท ถ้าใครเกือบเท่าตัว เจ้ากองทุนฯ ซึ่งมีผู้จัดการกองทุนฯ และคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ อยู่ เช่น ฝ่ายขาย ฝ่ายผลิต ฝ่ายวัตถุดิบ และฝ่ายจัดเลี้ยง”

16. การดำเนินงานกองทุนโภชนาการให้ผลดีเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือเมื่อสิ้นปี 2523 มีเด็กอายุแรกเกิดถึง 5 ปีเป็นโรคขาดสารอาหารอยู่ในระดับ 3 จำนวน 9 คน ระดับ 2 จำนวน 6 คน สำหรับปี 2525 ปรากฏว่าเด็กที่เป็นโรคขาดสารอาหารระดับ 2 และ 3 ซึ่งถือว่าเป็นระดับที่มีความรุนแรงที่สุดไม่มีเหลืออยู่เลย คงมีอยู่เพียงระดับ 1 เพียงไม่กี่คนเท่านั้น อสม. ของบ้านด่านกรงกรางกล่าวกับคณะผู้ศึกษาว่า “การที่สุขภาพของเด็กในหมู่บ้านดีขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นเพราะเด็กชอบหัวอาหารมาก เด็กหลายรายไม่ยอมกินข้าว ถ้าพ่อแม่ไม่โรยหัวอาหารผสมไว้ให้”

ตารางที่ 1 สถิติสาธารณสุขบ้านด่านกรงกราง ปี พ.ศ. 2524

เรื่อง	สัดส่วนร้อยละ (%)
1. การมีและการใช้ส้วม	95
2. ได้ทุนบ้านและบริเวณบ้านมีแหล่งน้ำหมักหมม	ต่ำกว่าร้อยละ 30
3. การกำจัดขยะมูลฝอยที่สม่ำเสมอของแต่ละบ้าน	ดีมากกว่าร้อยละ 60
4. โรคไข้จับสั่น	ไม่มีผู้ป่วย
5. การตรวจครรภ์อย่างน้อย 5 ครั้ง ขณะตั้งครรภ์ของแม่เด็กทุกคน	เกินร้อยละ 60
6. การคลอดโดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุข หรือโดยผดุงครรภ์โบราณที่ฝึกอบรมแล้ว	เกินร้อยละ 60
7. แม่ที่คลอดแล้ว หลังคลอดยังคงอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขหรือผดุงครรภ์โบราณที่ฝึกอบรมแล้ว	เกินร้อยละ 60
8. เด็กแรกคลอดจนอายุ 1 ปี ได้รับวัคซีน ดีทีพี ป้องกันโรคไอกรน คอตีบ บาดทะยัก	เกินร้อยละ 70
9. เด็กแรกเกิดจนอายุ 1 ปี ได้รับวัคซีน ไอพีวี และบีซีจี ป้องกันโรคโปลิโอ และป้องกันวัณโรค	เกินร้อยละ 80
10. เด็กอายุ 7-14 ปี ได้รับวัคซีน บีซีจี ป้องกันวัณโรคซ้ำอีกครั้ง	เกินร้อยละ 80
11. เด็กอายุ 7-14 ปี ได้รับวัคซีน ดีทีพี ป้องกันโรคคอตีบ	เกินร้อยละ 70
12. เด็กอายุ 7-14 ปี ได้รับวัคซีนป้องกันไทฟอยด์	เกินร้อยละ 80
13. หญิงตั้งครรภ์ได้รับวัคซีนป้องกันบาดทะยัก 2 ครั้ง ต่อคน	เกินร้อยละ 60

เกียรติบัตรแห่งความสำเร็จ

17. บ้านด่านกรงกรางไม่เพียงแต่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งกองทุนเวชภัณฑ์และกองทุนโภชนาการเท่านั้น แต่กิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณสุขมูลฐานด้านอื่น ๆ ก็ก้าวหน้าไปเช่นกัน ดังปรากฏในตารางสถิติสาธารณสุขของหมู่บ้านเมื่อปี 2524 ที่แสดงไว้ข้างล่างนี้ ผลจากความสำเร็จในการรณรงค์ดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขได้มอบเกียรติบัตรแห่งความสำเร็จให้กับบ้านด่านกรงกรางในฐานะที่ปฏิบัติงานดีเด่นในด้านสาธารณสุขมูลฐานเมื่อปี 2524

เงื่อนไขแห่งความสำเร็จ

18. จากการศึกษากรณีตัวอย่างของบ้านด่านกรงกราง พบว่าการดำเนินงานสาธารณสุขจะประสบความสำเร็จได้นั้น ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรก อสม. และ ผสส. มีความรู้ความสามารถและความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเปรียบเสมือนจุดเชื่อมระหว่างรัฐและประชาชนในหมู่บ้าน จากการสำรวจภาคสนามของคณะผู้ศึกษา พบว่า ถ้า อสม. และ ผสส. มีประสิทธิภาพสามารถสร้างศรัทธาในหมู่ชาวบ้านได้แล้ว การขยายการบริการด้านสาธารณสุขมูลฐาน จะสามารถทำให้ได้ครบถ้วนตามความจำเป็นในเวลาอันรวดเร็วในการสัมภาษณ์ อสม. และ ผสส. บ้านด่านกรงกราง พบว่า หมู่บ้านนี้มี อสม. 1 คน ผสส. 17 คน หลายนๆ คนในจำนวนนี้ มีประวัติในด้านเคยปฐมพยาบาลผู้ป่วย เคยนำคนเจ็บส่งโรงพยาบาล บางคนก็เป็นหมอตำแยมาก่อนได้รับคัดเลือกเป็น อสม. และ ผสส. ดังนั้นเมื่อได้รับการคัดเลือกเป็นทางการ แต่ละคนจึงมีความภูมิใจและเต็มใจในการได้มีโอกาสช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ในยามเจ็บไข้ได้ป่วยแม้จะไม่ได้รับผลตอบแทนเป็นรายได้ก็ตาม ทั้งนี้ยกเว้น อสม. ซึ่งได้ค่าตอบแทน 15% จากส่วนแบ่งของกำไรสุทธิประจำปีของกองทุนเวชภัณฑ์หมู่บ้านในฐานะผู้ขายยา ผู้สื่อข่าวสาธารณสุขรายหนึ่งกล่าวว่า “การเป็น อสม. และ ผสส. ไม่ได้ทำให้เสียเวลาในการประกอบอาชีพแต่อย่างใด และไม่ได้ถือว่าเป็นงานพิเศษ เราปฏิบัติหน้าที่โดยสอดแทรกเข้าไปในชีวิตประจำวัน เพราะแถวบ้านเราก็มีการพบปะกันเป็นประจำในคอนเียนอยู่แล้ว”

ประการที่สอง ความพร้อมของหมู่บ้านก็เป็นเงื่อนไข

ที่สำคัญประการหนึ่งในการบรรลุผลสำเร็จในด้านสาธารณสุขมูลฐาน การศึกษาภาคสนามที่อำเภอโนนไทย โดยเฉพาะบ้านด่านกรงกรางพบว่า หมู่บ้านดังกล่าวมีศักยภาพทางสังคมดีมากมีร่องรอยการพัฒนาในอดีต แม้สภาพเศรษฐกิจของชาวบ้านด่านกรงกรางจะไม่ดีนัก เนื่องจากผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยไม่พอเพียงแก่การบริโภค ต้องหารายได้เสริมจากการรับจ้าง แต่ชาวบ้านด่านกรงกรางกว่าร้อยละ 90 ได้รับการศึกษาอ่านออกเขียนได้ชาวบ้านมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาหมู่บ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานบริการทางด้านสาธารณสุข นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมของบ้านด่านกรงกรางอีกหลายอย่าง กล่าวคือ นอกจากจะมีการรวมกลุ่มประเภทกลุ่มเกษตรกรกลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ แล้ว ภายในหมู่บ้านยังมี “ศูนย์อบรมประชาชน” ซึ่งมีการอบรมการสร้างถังเก็บน้ำ การทำอิฐบล็อก ทำเสาปูน และอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีศาลาอ่านหนังสือพิมพ์ ซึ่งได้รับรางวัลที่ 1 จากจังหวัดนครราชสีมา สำหรับการสื่อสารส่งข่าวกันในหมู่บ้าน บ้านด่านกรงกรางมี “หอกระจายข่าว” ซึ่งได้มาจากเงินในการทอดผ้าป่าหอกระจายข่าวนี้นัดตั้งอยู่ที่บ้านผู้ใหญ่บ้าน ทุก ๆ เย็น ผู้ใหญ่บ้านจะสรุปข่าวสำคัญ ๆ และแจ้งข่าวคราวต่าง ๆ ให้ลูกบ้านทราบทางหอกระจายข่าว ซึ่งสามารถได้ยินทั่วทั้งหมู่บ้าน

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน มีความเข้าใจแนวความคิดในหลักการสาธารณสุขมูลฐาน และเชื่อในความสามารถของชาวบ้านที่จะปฏิบัติงานได้ ตลอดจนต้องปฏิบัติงานด้วยความมีประสิทธิภาพ หมั่นออกเยี่ยมเยียน อสม./ผสส. และประเมินผลงานสาธารณสุขมูลฐานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน

สรุป

19. ประสพการณ์จากงานสาธารณสุขมูลฐานของบ้านด่านกรงกรางดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า งานสาธารณสุขมูลฐานเป็นงานที่สมควรได้รับการสนับสนุนเผยแพร่ให้กระจายออกไปสู่ท้องถิ่นชนบทให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทที่ห่างไกลสถานพยาบาลและเป็นงานที่สามารถเป็นไปได้จริง ๆ ในการปฏิบัติเพราะจากผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าถ้าเราสามารถ

ค้นหาบุคคลในหมู่บ้านที่จะมาทำหน้าที่ อสม. และผสส. แล้วให้การอบรมเขา และพัฒนาเขาขึ้นมาให้เป็นผู้รับรู้ ปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาทางด้านสาธารณสุขแล้ว เขาเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญที่จะทำให้งานสาธารณสุขกระจายตัวออกไปแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขแล้ว เขาเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญที่จะทำให้งานสาธารณสุขกระจายตัวออกไปแก้ปัญหของชาวบ้านได้อย่าง

ทั่วถึงในเวลาอันรวดเร็ว ทั้งนี้มิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้คำขวัญขององค์การอนามัยโลกเป็นจริง คือ สุขภาพดีถ้วนหน้าในปี 2543 แต่งานสาธารณสุขมูลฐานได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเหมาะสมกับสภาพของประเทศไทย เนื่องจากประหยัด ราคายถูก และให้ผลดีในการแก้ไขปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นชนบทได้อย่างทั่วถึงต่างหาก

การเกษตร



การปลูกถั่วลิสง หลังนาของเกษตรกร ในเขตอำเภอปราสาทจังหวัดสุรินทร์

บุญลือ เดชานีธนาท



1. การว่างงานตามฤดูกาล และการทำงานต่ำระดับ เป็นปัญหาสำคัญที่ชาวชนบทประสบมาช้านาน เนื่องจากพอหลังฤดูการเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว เกษตรกรก็จะว่างงานเพื่อรอฤดูกาลเพาะปลูกในปีต่อไป ซึ่งเกษตรกรเหล่านี้จะอยู่ในหมู่เกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกโดยอาศัยน้ำฝน ไม่มีระบบชลประทาน มีการเพาะปลูกพืชเพียงครั้งเดียวในรอบปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการที่เกษตรกรในชนบทว่างงานตามฤดูกาล และทำงานต่ำระดับ ทำให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้ของเกษตรกรที่ต่ำอยู่แล้วยิ่งตกต่ำลงไปอีก เพราะเกษตรกรเหล่านั้นไม่มีรายได้จากการผลิตในฤดูแล้ง ผลผลิตที่เพาะปลูกได้

ในฤดูฝนก็มีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้นหากสามารถนำที่ดินที่ว่างเปล่าจำนวนมหาศาลและแรงงานที่ว่างงานมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในฤดูแล้ง ก็จะทำให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น

2. ในปี 2518 คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้รับเงินทุนช่วยเหลือการวิจัย เรื่อง ระบบการปลูกพืชโดยอาศัยน้ำฝนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากมูลนิธิฟอร์ดและรัฐบาลไทย เพื่อที่จะช่วยปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น ในระยะ 7-8 ปีที่ผ่านมาของโครงการฯ ได้ทำการทดสอบระบบการปลูกพืชหลายระบบ โดยทำการทดสอบที่สถานี และทดสอบ

ร่วมกับเกษตรกร ผลการทดสอบปรากฏว่ามีหลายระบบที่เกษตรกรยอมรับและนำไปปฏิบัติตาม แต่ในขณะเดียวกันบางระบบก็ต้องการการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของเกษตรกร นอกจากนี้ยังมีระบบการปลูกพืชอีกหลายระบบที่เกษตรกรได้ปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านาน และระบบเหล่านั้นก็เหมาะสมกับสภาพของเกษตรกรมาก เนื่องจากเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง และสอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรม-ประเพณีของเกษตรกรเป็นอย่างดี เช่น ระบบการปลูกข้าวนาดำตามด้วยถั่วลิสงในพื้นที่อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ การปลูกงาดำตามด้วยข้าวนาดำในพื้นที่อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ และระบบข้าวนาดำตามด้วยถั่วเขียว ในเขตอำเภอชุมแพ และอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น ระบบการปลูกพืชดังกล่าวเกษตรกรในท้องที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลาหลายชั่วอายุคนแล้ว ซึ่งบางปีก็ได้ผลน้อยหรือไม่ได้ผลเลย แต่เกษตรกรก็ยังทดสอบและค้นคว้าด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ระบบการเพาะปลูกที่เหมาะสมกับสภาพของเขา

3. จากการที่ได้ออกไปทำการศึกษาศึกษาและสัมภาษณ์เกษตรกรพบว่า ระบบการปลูกพืชที่เกษตรกรปฏิบัติอยู่นั้น ในบางแห่งมีประสิทธิภาพมากแต่ยังขาดการศึกษากันอย่างจริงจังถึงการใช้ทรัพยากรแรงงาน และเงินทุนในการผลิตของเกษตรกรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะได้นำระบบการปลูกพืชนั้นไปเผยแพร่ยังท้องที่อื่น ๆ ที่มีสภาพคล้ายคลึงกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการปลูกถั่วลิสงหลังนาของเกษตรกรบ้านโคกบุ ตำบลหมอ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นหมู่บ้านแรกที่มีการปลูกถั่วลิสง ในเขตนี้มีครัวเรือนเกษตรกรที่ปลูกถั่วลิสงหลังนาถึงร้อยละ 70 ของครัวเรือนเกษตรกรในหมู่บ้าน เพราะมีการเลียนแบบกันอย่างกว้างขวางเมื่อเห็นเกษตรกรที่ปลูกก่อนประสบผลสำเร็จ บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจาก วรรณชัย จินตะเวช, เรืองศักดิ์ กตเวทิน, วิเชียร เกิดสุข และโดยการศึกษาเพิ่มเติมในภาคสนามของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา

4. ลักษณะและโครงสร้างของหมู่บ้าน บ้านโคกบุ ตำบลหมอ อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ อยู่ห่างทิศใต้ของตัวจังหวัด ห่างจากตัวอำเภอเมืองประมาณ 21 กม. และห่างจากตัวอำเภอปราสาทประมาณ 6 กม. มีประชากรทั้งสิ้น 665 คน เป็นชาย 323 คน และหญิง 342 คน มีจำนวนครัวเรือน 125 ครัวเรือน มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 4,950 ไร่ เป็นพื้นที่นาประมาณ 3,750 ไร่ ซึ่ง

ที่นาส่วนใหญ่อยู่บริเวณรอบ ๆ หมู่บ้าน มีความลาดเทเอียงไปทางทิศเหนือและทิศตะวันออกเฉียงน้อย ด้านทิศตะวันออกเฉียงมีลำธารเล็ก ๆ ไหลผ่าน เรียกว่า ห้วยเสนง แต่น้ำดังกล่าวไม่ได้นำมาใช้เพื่อการเกษตร ดังนั้นบริเวณบ้านโคกบุและหมู่บ้านใกล้เคียงจึงต้องอาศัยน้ำฝนเพียงอย่างเดียวเท่านั้นในการเพาะปลูก เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินกระจายกันอยู่ทั่วไป พื้นที่ถือครองโดยเฉลี่ยครัวเรือนละ 35 ไร่ เป็นที่ดินของเกษตรกรเองเกือบทั้งหมด พืชหลักที่ปลูกคือ ข้าว ประมาณร้อยละ 95 ของพื้นที่ทั้งหมดในหมู่บ้านเป็นพื้นที่นา และประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่นาทั้งหมดเป็นพื้นที่นาถ่ม เกษตรกรนิยมปลูกข้าวพันธุ์หนักซึ่งจะทำการเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนธันวาคมสำหรับพื้นที่นาดอนเกษตรกรนิยมปลูกข้าวเจ้าอายุสั้นเก็บเกี่ยวประมาณต้นเดือนพฤศจิกายน พันธุ์ข้าวที่นิยมปลูก เช่น หอมมะลิ ข้าวเจ้าเหลือง เป็นต้น นอกจากนี้เกษตรกรยังนิยมปลูกปอในที่นาดอนด้วย โดยใช้ระยะเวลาเก็บเกี่ยวพร้อมกันกับข้าวเจ้านาดอน และหลังจากเก็บเกี่ยวข้าวนาดอนและปอเสร็จแล้ว เกษตรกรก็จะทำการปลูกถั่วลิสงในที่นาดอนต่อทันที การปฏิบัติดังกล่าวเกษตรกรบ้านโคกบุได้ทำกันมานานกว่า 20 ปีแล้ว เพราะการใช้พื้นที่นาในช่วงฤดูแล้งให้เป็นประโยชน์ ประกอบกับถั่วลิสงเป็นพืชระยะสั้น ปลูกง่ายอาศัยน้ำน้อย และยังช่วยเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ดินในบริเวณที่ปลูกถั่วลิสงด้วย

5. ลักษณะและคุณสมบัติของดิน บ้านโคกบุที่ใช้ปลูกถั่วลิสงหลังนา มีลักษณะคล้ายดินชุดโคราช แต่มีเนื้อดินละเอียดกว่า จัดอยู่ใน Great group Paleustults ดินชั้นบนมีเนื้อเป็น Very fine sandy loam แต่ส่วนที่ลึกลงไปจะมีความเหนียวเพิ่มขึ้น คือเป็น Silt clay loam และ Clay loam ที่ระดับความลึก 30 และ 50 ซม. ตามลำดับ ดินในพื้นที่นี้โดยทั่วไปมีปฏิกริยาเป็นกรดจัด ความอุดมสมบูรณ์อยู่ในเกณฑ์ต่ำ เช่นเดียวกับดินส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่จะมีปริมาณฟอสฟอรัสอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง คือประมาณ 30 ppm. ซึ่งอาจจะเพียงพอสำหรับข้าวที่ทำการปลูกถั่วลิสงในเขตนี้ได้ผลผลิตดี และจากการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยขอนแก่นเกี่ยวกับคุณสมบัติทางฟิสิกส์และเคมีบางประการของดินบริเวณที่ใช้ปลูกถั่วลิสงจากที่ดินของเกษตรกร 2 ราย ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 คุณสมบัติทางฟิสิกส์และเคมีของดินที่ใช้ปลูกถั่วลิสงที่บ้านโคกบุ

เจ้าของที่ดิน	PH	O.M. ^{1/}	Total ^{2/} N	P ^{3/}	K ^{4/}	Ca ^{5/}	Mg ^{6/}	C.E.C. ^{7/}	Particle distribution		
									sand	silt	clay
		(%)	(%)	(PMM)	(PPM)	(%)	(%)	(Meq/ 100 g)	(%)	(%)	(%)
เกษตรกร รายที่ 1	4.0	0.602	0.403	9.67	15.00	0.048	0.011	5.469	72.63	16.71	10.66
เกษตรกร รายที่ 2	4.1	0.861	0.057	29.90	16.25	0.059	0.008	6.698	82.99	6.40	10.61

- 1/ ปริมาณอินทรีย์วัตถุ
 2/ ปริมาณไนโตรเจนทั้งหมด
 3/ ปริมาณฟอสฟอรัสที่พืชนำไปใช้ประโยชน์
 4/ ปริมาณโปแตสเซียมที่สกัดได้
 5/ ปริมาณแคลเซียมที่แลกเปลี่ยนได้
 6/ ปริมาณแมกนีเซียมที่แลกเปลี่ยนได้
 7/ ความสามารถในการแลกเปลี่ยนประจุบวก

ที่มา: ผลการวิจัยของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

6. **ฝนและความชื้นของดิน** เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการปลูกถั่วลิสง เพราะที่บ้านโคกบุจะทำการปลูกถั่วลิสงในช่วงฤดูแล้ง การที่จะให้ถั่วลิสงเจริญงอกงามให้ผลผลิตดี ดินที่ปลูกถั่วลิสงจะต้องมีความชื้นเพียงพอต่อการเจริญเติบโตของต้นและฝักถั่วลิสง ดังนั้น ในช่วงก่อนปลูกจะต้องมีฝนตกในปริมาณเพียงพอที่จะทำให้ดินเก็บความชุ่มชื้นอยู่ได้ตลอดฤดูแล้งที่ถั่วลิสงกำลังเจริญเติบโต มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้เก็บตัวอย่างดินที่ใช้ปลูกถั่วลิสงในที่ดินของเกษตรกรบ้านโคกบุตลอดช่วงฤดูการปลูกถั่วลิสง และวัดความชื้นของดินด้วยวิธี gravimetric พบว่า ในช่วงแรกของการเจริญเติบโต (ปลายพฤศจิกายน-ปลายธันวาคม) ดินมีความชื้นสะสมอยู่มาก และเกินกว่าระดับ field capacity และจะลดลงเรื่อย ๆ แต่ยังคงอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตของถั่วลิสง จนกระทั่งประมาณปลายเดือนมกราคม ความชื้นที่ผิวดิน (0-10 ซม.) จะลดลงถึงระดับที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อการเจริญเติบโตของถั่วลิสง และจะลดต่อไปจนกระทั่งในบางบริเวณความชื้นที่ผิวดินลดต่ำกว่าระดับ Permanent Wilting Percentage (PWP) ในช่วงปลาย

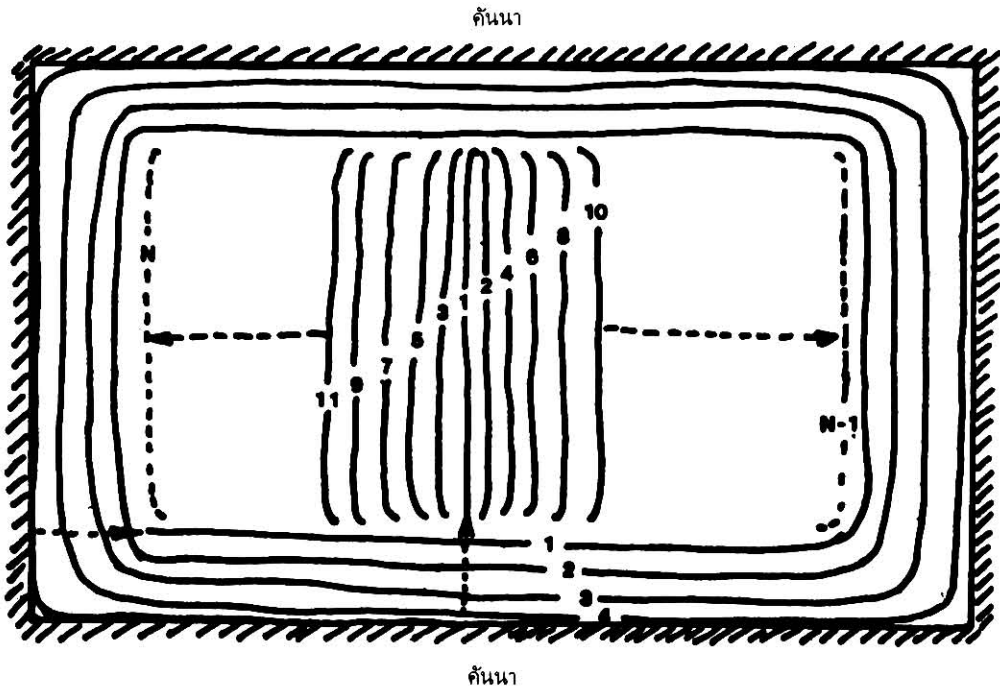
เดือนกุมภาพันธ์ ความชื้นในดินกลับสูงขึ้นเล็กน้อย เนื่องจากมีฝนตกประปราย อย่างไรก็ตาม ถั่วลิสงก็ยังสามารถเจริญเติบโตอยู่ได้ในระยะเวลาที่ความชื้นของผิวดินต่ำกว่าระดับ (PWP) โดยอาศัยความชื้นจากดินในระดับที่ลึกลงไปอีกเพียงเล็กน้อย โดยเฉพาะที่ระดับความลึก 10-30 ซม. จะมีความชื้นสูงกว่าระดับ PWP ตลอดฤดูการปลูกถั่วลิสง

7. **การเตรียมดินปลูกถั่วลิสง** เกษตรกรจะทำการไถที่นาหันทันทีที่เกี่ยวข้องและปอเสร็จ ซึ่งอยู่ในราวช่วงเดือนพฤศจิกายน เพื่อที่จะรักษาความชื้นภายในดินไว้สำหรับปลูกถั่วลิสง การไถมีลักษณะเหมือนกับการไถคะหัว ๆ ไป หลังจากไถเสร็จเกษตรกรจะคราดหันทันทีโดยใช้ควายเทียม 2 ตัว สำหรับคราดที่ใช้จะมีลักษณะพิเศษกว่าคราดที่ใช้คราดนาทั่ว ๆ ไปคือ ทำด้วยไม้เนื้อแข็งไม่มีมือจับ มีคันตอกกับแอกที่ผูกตาย พื้นคราดมีประมาณ 20-25 ฟัน พื้นคราดที่ติดต่อกับตัวคราดเอียงทำมุมประมาณ 45 องศา ที่กล่าวว่า คราดมีลักษณะพิเศษกว่าคราดทั่ว ๆ ไปนั้น เพราะเมื่อทำการคราดดินแล้ว ก้อนที่ไถจะไม่พลิกกลับขึ้นมา ดังนั้นเมื่อคราดเสร็จแล้วจะทำให้ดินละเอียดและเกิดลักษณะคลุมดินขึ้นซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ดิน

สามารถอุ้มน้ำได้ดีและนานกว่าปกติ โดยเฉลี่ยเกษตรกรจะไถและคราดดินประมาณ 3-4 ครั้ง จึงจะทำการปลูก แต่เกษตรกรบางรายจะไถที่จุนกว่าฝนจะหมดแล้วจึงเริ่มปลูกก็มี

8. การปลูกถั่วลิสง เมื่อเกษตรกรแน่ใจว่าฝนหมดแล้ว ก็จะทำทำการปลูกถั่วลิสงทันที ซึ่งจะอยู่ในช่วงตั้งแต่กลางเดือนพฤศจิกายน ถึง ต้นเดือนธันวาคม แต่ถ้าเกษตรกรรอจนกระทั่งถึงสัปดาห์ที่สองของเดือนธันวาคมแล้วยังไม่สามารถปลูกได้เกษตรกรจะไม่ทำการปลูกถั่วลิสงเลยในฤดูนั้น ๆ เนื่องจากเวลาช้ามาก เมื่อเกษตรกรเตรียมดินเสร็จแล้วก็จะเริ่มทำการปลูก ก่อนปลูกเกษตรกรจะนำเมล็ดพันธุ์ไปแช่น้ำไว้ก่อน 1 วัน เพื่อให้เมล็ดมีความชื้นและงอกได้ดีสม่ำเสมอ วิธีการปลูกเกษตรกรใช้ควายเป็นเครื่องช่วยเปิดร่อง โดยจะเปิดร่องแรกตรงกลางผืนนา (ดูรูปที่ 1) เป็นร่องเบอร์ 1 และจะมีคนคอยหยอดเมล็ดตามหลังในระยะห่างกันประมาณ 20-25 ซม. การหยอดเมล็ดในร่องนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ชุด คือ ชุดด้านใน (แถวแนวตั้งตามรูป) และชุดด้านนอก (แนวขนานกับคันนาตลอดแถว) เกษตรกรจะหยอดเมล็ดในร่องที่ 1 จนหมดร่องตามในรูป แล้วควายก็จะกลับมาเปิด

ร่องเบอร์ 2 และหยอดเมล็ดในร่องที่ 2 ขณะเดียวกันนี้ไถจากร่องที่ n และ (n-1) ตามในรูป สองร่องนี้คนหยอดเมล็ดก็จะหยอดเมล็ดต่อไปจนหมด คนเปิดร่องก็จะมาเริ่มที่ร่องที่ 1 (แนวนอน) และหยอดเมล็ดตามหลังอีกเช่นเคย ซึ่งไถในร่อง 1 จะกลับเมล็ดในร่อง n และ (n-1) อีกจนหมดรอบ ๆ แปลงนา เกษตรกรก็จะทำเช่นร่องที่ 1 เรื่อยไปจนหมดสุดขอบแปลงนา ก็เป็นการสิ้นสุดการปลูกถั่วลิสง สำหรับความลึกในการปลูกโดยเฉลี่ยประมาณ 10-15 ซม. ที่ความลึกระดับนี้ความชื้นของดินอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาก โดยเฉพาะตอนปลูกมีความชื้นสูงเหมาะสมกับการงอกของเมล็ดถั่วลิสงอย่างยิ่ง และหลังจากปลูกเสร็จแล้ว ถ้ามีฝนตกในช่วงระยะ 1 เดือนหลังจากถั่วลิสงงอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วง 1-2 สัปดาห์หลังงอกจะทำให้ถั่วลิสงเจริญเติบโตได้ดีและให้ผลผลิตต่ำ เพราะผิวหน้าดินจะแข็งเป็นอุปสรรคต่อการแทงเข็มและลงฝักของถั่วลิสง จึงทำให้ผลผลิตต่ำ เกษตรกรมักจะไถถั่วลิสงเหล่านั้นทิ้งทั้งหมด แล้วเริ่มเตรียมดินปลูกใหม่ ถ้ายังอยู่ในช่วงต้นฤดูปลูกแต่ถ้าหลังจากถั่วลิสงมีอายุราว 30-40 วัน มีฝนตกลงมาอีกพอสมควรประมาณ 10-15 มม. ก็จะทำให้ถั่วลิสงเจริญงอกงามได้ดีและให้ผลผลิตสูง



รูปที่ 1 วิธีการไถดินปลูกถั่วลิสงโดยใช้ไถควายของเกษตรกรบ้านโคกบุ

ที่มา: อรรถชัย จินตะเวช, เริงศักดิ์ กตเวทิน และวิเชียร เกิดสุข, การศึกษาการปลูกถั่วลิสงหลังนาของเกษตรกรในเขต อ.ปราสาท จ.สุรินทร์, KCU-FORD Rainfed Cropping Systems Project, September 1983.

9. การดูแลรักษาถั่วลิสง ตลอดช่วงการเจริญเติบโต เกษตรกรบ้านโคกบุงจะไม่มีการดูแลรักษาถั่วลิสงเลยไม่ว่าจะเป็นการพรวนดิน คายหญ้า พ่นยาปราบศัตรูพืช หรืออื่น ๆ ปุ๋ยคอกหรือปุ๋ยหมักที่มีในหมู่บ้าน เกษตรกรไม่นิยมใช้ปุ๋ยเคมีทั้งนี้เพราะจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงจากการสัมภาษณ์เกษตรกรบ้านโคกบุงพบว่า ถั่วลิสงบางส่วนจะมีปัญหาเกี่ยวกับการถูกศัตรูพืชเข้าทำลายที่ใบและฝัก เช่น แมลงกัดกินใบ โรคใบจุด โรคราสนิท เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าระหว่างที่ถั่วลิสงอยู่ในระยะลงเข็มและติดฝักอ่อน มีเชื้อโรคและแมลงเข้าทำลายที่ปลายเข็มโดยที่ปลายเข็มจะมีลักษณะสีดำ ส่วนที่ฝักจะมีลักษณะคล้ายถูกน้ำร้อนลวกที่ผิวของเปลือกหลังจากนั้นก็จะกลายเป็นสีดำและตายไปในที่สุด ปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะพบเห็นมากในการปลูกถั่วในพื้นที่นาที่ลุ่มหรือบริเวณที่มีน้ำขัง แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ได้มีหน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องเข้าทำการช่วยเหลือพร้อมทั้งแนะนำให้เกษตรกรรู้จักวิธีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพื่อแก้ไขปัญหาให้หมดไป สำหรับถั่วลิสงที่ปลูกในนาดอนจะมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องโรคและศัตรูพืชน้อยกว่าในพื้นที่ลุ่มมาก การปลูกถั่วลิสงของบ้านโคกบุงส่วนใหญ่จะปลูกในพื้นที่นาดอน ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ จึงไม่ค่อยมีมากนัก

10. การเก็บเกี่ยวถั่วลิสง เมื่อถั่วลิสงมีระยะเวลาครบกำหนดที่จะเก็บเกี่ยวได้แล้ว คือประมาณ 110 วัน เกษตรกรก็จะทำการเก็บเกี่ยวโดยทั่วไปจะใช้มือถอนต้นถั่วลิสงขึ้นมาทั้งต้น แล้วนำมากองไว้เป็นกอง ๆ แต่ถ้าในช่วงเก็บเกี่ยวมีฝนตกหนักทำให้หน้าดินแข็งและอัดแน่นยากแก่การถอน เกษตรกรก็จะใช้จอบขุดทำให้เมล็ด

ถั่วบางส่วนยังคงค้างอยู่ในดินจึงได้ผลผลิตน้อย หลังจากเกษตรกรถอนต้นถั่วเสร็จแล้วก็ใช้มือปลิดฝักออกจากต้น โดยจะจ้างแรงงานเด็กในหมู่บ้านเพราะอยู่ในช่วงปิดภาคเรียน ค่าจ้างราคาปีละ 2-3 บาท ต้นถั่วลิสงที่ปลิดฝักหมดแล้วเกษตรกรจะนำไปทิ้งในแปลงเพื่อเป็นปุ๋ย บางรายก็กองสุ่มไว้ให้วัวควายกิน สำหรับฝักถั่วลิสงที่ปลิดได้ก็จะนำไปตากประมาณ 2-3 แดดเพื่อรอพ่อค้าคนกลางมารับซื้อ บางกรณีพ่อค้าจะไปรับซื้อในช่วงที่ปลิดฝักเสร็จพอดีก็ไม่ต้องตากสามารถขายในรูปฝักสดได้เลย

11. ผลผลิตต่อไร่ มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ทำการศึกษาดูผลผลิตถั่วลิสง โดยเปรียบเทียบวิธีการปลูกแบบสุรินทร์ได้แก่ การปลูกและการเตรียมดินที่ได้กล่าวในข้อ 6 และ 7 กับการปลูกแบบขอนแก่น ซึ่งมีการเตรียมดินเหมือนกับของสุรินทร์ แต่การปลูกจะใช้ Jab เป็นเครื่องช่วยปลูก โดยการทดลองครั้งนี้ใช้เมล็ดพันธุ์ 5 ชนิด ได้แก่ พันธุ์ไทนาน 9 พันธุ์ลำปาง พันธุ์โมเกต พันธุ์อาร์เจนติน และพันธุ์โคโรราโด เพื่อจะได้เปรียบเทียบผลผลิตของแต่ละพันธุ์ด้วย ผลจากการทดลองพบว่า วิธีปลูกแบบสุรินทร์มีแนวโน้มให้ผลผลิตเฉลี่ยรวมทุกพันธุ์สูงกว่าการปลูกแบบขอนแก่น ทั้งนี้อาจจะเป็นผลมาจากลักษณะของดินบ้านโคกบุงมีความร่วนซุยเป็นพิเศษชุ่มน้ำได้ดีกว่าดินของขอนแก่น นอกจากนี้วิธีการปลูกแบบขอนแก่นยังทำให้ผิวดินมีความแข็งและแห้งกว่าวิธีการปลูกแบบสุรินทร์ ทำให้การแทงเข็มของถั่วลิสงเป็นไปได้ยากสำหรับผลผลิตของถั่วลิสง 5 พันธุ์ โดยใช้วิธีการปลูก 2 แบบ เฉลี่ยจาก 3 แปลง มีรายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลผลิตของถั่วลิสง 5 พันธุ์ปลูกโดยใช้วิธีขอนแก่นและสุรินทร์

หน่วย: กก./ไร่

พันธุ์ถั่วลิสง	ไทนาน 9	ลำปาง	โมเกต	อาร์เจนติน	โคโรราโด
วิธีการปลูก					
ขอนแก่น	129	100	99	88	64
สุรินทร์	114	87	108	91	92

ที่มา: ผลการวิจัยของคณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

12. การตลาดของถั่วลิสง พ่อค้าคนกลางที่รับซื้อถั่วลิสงส่วนใหญ่เป็นคนที่อาศัยอยู่ในบ้านหมอ ต.หมออ.ปราสาท ซึ่งอยู่ห่างจากบ้านโคกนุประมาณ 8 กม. เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวถั่วลิสง พ่อค้าก็จะนำรถยนต์เข้าไปรับซื้อถึงในหมู่บ้าน ในราคาปีละประมาณ 60 บาท (เป็นราคาถั่วลิสงตากแห้งในปี 2526) ปีหนึ่งมีน้ำหนักถั่วลิสงประมาณ 7-7.5 กก. หลังจากซื้อไปแล้วพ่อค้าก็จะนำถั่วลิสงไปตากอีกถ้าถั่วยังแห้งไม่ดีพอ แล้วจึงนำส่งพ่อค้าในอ.เมืองสุรินทร์ สำหรับบางรายที่มีโรงสีเมล็ดถั่วลิสงก็จะทำการกระเทาะเมล็ดแล้วบรรจุกระสอบส่งไปยังกรุงเทพฯ จากการสัมภาษณ์เกษตรกรบ้านโคกนุได้ความว่า การตลาดถั่วลิสงไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกรเพราะพ่อค้าคนกลางได้รับซื้อในราคาที่สูงพอสมควร นอกจากบางปีที่ราคาตกต่ำก็จะทำให้เกษตรกรมีรายได้ลดลงไป และถั่วลิสงที่เกษตรกรเก็บเกี่ยวได้นั้นเกษตรกรจะไม่เก็บไว้บริโภคเลย จะขายให้พ่อค้าทั้งหมด บางรายปลูก 6 ไร่ ลงทุนไป 3,000 บาท ขายได้ถึง 14,000 บาท ทำให้เกษตรกรมีกำไรดีพอสมควร จึงมีการตามแบบอย่างกันปลูกอย่างกว้างขวางในบ้านโคกนุ สำหรับเกษตรกรรายที่มีฐานะยากจนไม่มีเงินซื้อเมล็ดพันธุ์ก็จะมีพ่อค้านำเมล็ดพันธุ์มาให้ปลูกโดยมีข้อตกลงกันว่าเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้วจะต้องคืนเมล็ดพันธุ์ให้โดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 50 ของเมล็ดพันธุ์ที่ยืม เช่น ยืม 2 ถัง ต้องจ่ายคืน 3 ถัง และจะต้องขายผลผลิตให้กับพ่อค้าคนนั้นด้วย

13. บทสรุป จากการศึกษาการปลูกถั่วลิสงของบ้านโคกนุ สรุปได้ว่า เป็นระบบการปลูกพืชหลังนาที่ได้ทำกันมานานแล้ว และปลูกกันอย่างแพร่หลาย เกษตรกรที่เคยว่างงานหลังการเก็บเกี่ยวได้มีงานทำ มีรายได้จนเจือครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น พร้อมทั้งได้ใช้พื้นที่ว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์และเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับดินไปในตัว เป็นแบบอย่างการเพาะปลูกที่ดีที่เกษตรกรรายอื่นในพื้นที่ใกล้เคียงควรนำไปปฏิบัติตามอย่างกว้างขวาง แต่การปลูกถั่วลิสงที่บ้านโคกนุมีข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง

คือ วิธีการเพาะปลูกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังคงใช้วิธีการเหมือนกัน มีการพัฒนาไปไม่มากนัก พันธุ์ที่ใช้ปลูกส่วนใหญ่ยังเป็นพันธุ์พื้นเมือง หากเกษตรกรรอมรับและนำวิทยาการสมัยใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ไปปฏิบัติตามแล้ว ก็เชื่อว่าปริมาณผลผลิตและคุณภาพของถั่วลิสงจะต้องเพิ่มสูงขึ้น

สำหรับการปรับปรุงการผลิตถั่วลิสงของบ้านโคกนุ มีแนวทางหลายแนวทางได้แก่

- ก. ปรับปรุงหรือเปลี่ยนพันธุ์ถั่วลิสงที่ให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์ดั้งเดิม (ไทนาน 9)
- ข. พยายามหอดังประกอบที่จะช่วยให้ผลผลิตถั่วลิสงสูงขึ้น เช่นการใช้ปุ๋ยและการใช้ยาป้องกันศัตรูพืช เป็นต้น
- ค. หาช่องทางในการผลิตเมล็ดพันธุ์ในช่วงฤดูฝน เพื่อที่จะเป็นการลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร

นอกจากนี้การที่จะนำเอาวิทยาการสมัยใหม่และวิธีการเพาะปลูกถั่วลิสงหลังนาไปเผยแพร่ในท้องที่อื่น ๆ นั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอิทธิพลต่อระบบการเพาะปลูก ได้แก่ ฝน ความชื้นในบรรยากาศ กระแสลม อุณหภูมิ ลักษณะของดิน ลักษณะภูมิประเทศ พร้อมทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย เพราะพื้นที่แต่ละแห่งมีลักษณะแตกต่างกัน จะต้องนำวิธีการของบ้านโคกนุไปดัดแปลงจึงจะเหมาะสมกับพื้นที่นั้น

14. จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถั่วลิสงเป็นพืชหนึ่งที่น่าสนใจมีปัญหारेื่องตลาดน้อย สามารถส่งไปจำหน่ายตลาดต่างประเทศได้ เพราะความต้องการของต่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง และพื้นที่ที่จะขยายการผลิตในประเทศยังมีอีกมาก ดังนั้นถ้ามีโครงการสนับสนุนการมีงานทำและเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรในเขตนาน้ำฝน โดยจัดให้มีการปลูกพืชสกุลถั่ว ก็จะทำให้เกษตรกรผู้ที่ไม่มีความเลือกในการผลิต มีงานทำและรายได้เพิ่มขึ้นในช่วงฤดูแล้ง

1. ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม มีพืชผลเกษตรที่สำคัญทำรายได้ให้กับประเทศปีละกว่าแสนล้านบาท แต่ปัจจุบันเกษตรกรกำลังนิยมใช้ยากำจัดศัตรูพืชกันอย่างแพร่หลายในการเพิ่มผลผลิตของตน ซึ่งการใช้ยากำจัดศัตรูพืชนั้นมีทั้งผลดีและผลเสีย ฉะนั้นควรจะคำนึงผลดังกล่าวว่าคุ้มกับที่ลงทุนไปหรือไม่

ชนิดของยากำจัดศัตรูพืช

2. ยากำจัดศัตรูพืชที่ใช้กันในประเทศไทยแบ่งออกได้หลายชนิด ได้แก่ ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าเชื้อรา ยาฆ่าหญ้า และยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชอื่น ๆ ยากำจัดศัตรูพืชเหล่านี้มีพิษร้ายแรงแตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ร้ายแรงมากที่สุดจนถึงน้อยที่สุด ฉะนั้นผู้ใช้ควรจะต้องระวังในขณะที่ใช้

การนำเข้ายากำจัดศัตรูพืช

3. เนื่องจากประเทศไทยผลิตยากำจัดศัตรูพืชเองไม่ได้ จึงต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ ปริมาณการนำเข้าเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ดังจะเห็นได้จากในปี 2519 นำเข้ามาทั้งสิ้น 4,469 เมตริกตัน ได้เพิ่มขึ้นเป็น 8,650 เมตริกตันในปี 2522 หรือเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในเวลาเพียง 3 ปี ยาที่นำเข้ามากกว่าครึ่งหนึ่งจะเป็นยาฆ่าแมลง รองลงมาได้แก่ยากำจัดวัชพืชและยาป้องกันกำจัดโรคพืช เป็นที่น่าสังเกตว่าการส่งยากำจัดศัตรูพืชดังกล่าวมีทั้งการส่งยาสำเร็จรูปและหัวเชื้อยาเข้ามาผสมภายในประเทศ ยาสำเร็จรูปที่สำคัญคือ พวกไมโนครอโดฟอส ซึ่งใช้ในข้าว ขณะที่ยาที่ผสมภายในประเทศคือ ท็อกซาฟีนผสมดีดีที เป็นต้น



ยากำจัดศัตรูพืช

เทคโนโลยีที่ต้องระมัดระวัง

วีระพงศ์ จันทโพธิ์ศรี
 สยามพร คล่องวัฒนกิจ
 โสภางค์ ภาษี

ผู้นำเข้ายากำจัดศัตรูพืช

4. ในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ส่งยาเข้ามาขายในประเทศไทย สหรัฐอเมริกามีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดคือร้อยละ 39.1 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมดของไทย โดยมีเยอรมัน ตะวันตกและญี่ปุ่นมีส่วนแบ่งรองลงมาคือร้อยละ 17.6 และ 10.3 ตามลำดับ

ประเทศไทยมีบริษัทผู้นำเข้ากำจัดศัตรูพืชเข้าประมาณ 83 บริษัทด้วยกัน แต่บริษัทค่อนข้างใหญ่ที่มีมูลค่าการนำเข้ามากกว่า 10 ล้านบาทในปี 2523 มีประมาณ 10 บริษัท โดยมีบริษัท Shell มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 10.3 Bayer ร้อยละ 10.2 East Asiatic ร้อยละ 8.8 เจียไต๋ ร้อยละ 7.8 Hoechst ร้อยละ 7.2 F.E. Zuellig ร้อยละ 6.4 Du Pont ร้อยละ 5.7 T.J.C. ร้อยละ 5.6 Monsanto ร้อยละ 5.4 Metro ร้อยละ 3.3 และบริษัทอื่น ๆ อีกร้อยละ 29.3

การใช้ยากำจัดศัตรูพืชในประเทศแยกตามรายพืช

5. ปัจจุบันเกษตรกรไทยใช้ยากำจัดศัตรูพืชกันค่อนข้างแพร่หลาย พืชหลายชนิดมีการใช้ถึงกว่าร้อยละ 70 ของพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกทั้งหมด เช่น อุ่น และแดงโม ใช้ร้อยละ 100 ของพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูก รองลงมาได้แก่ฝ้ายร้อยละ 91 ผลไม้และยาสูบร้อยละ 70 ผักร้อยละ 65 ตัวต่าง ๆ ร้อยละ 23 หอมร้อยละ 22 ดอกไม้ร้อยละ 10 และข้าวร้อยละ 6

6. การที่ข้าวมีการใช้ยากำจัดศัตรูพืชค่อนข้างต่ำ คือใช้เพียงร้อยละ 6 ของพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด อาจมีสาเหตุมาจากการใช้เกษตรกรไทยมีการใช้พื้นที่เพาะปลูกข้าวอย่างกว้างขวาง คือใช้ถึง 50 ล้านไร่ จากพื้นที่ที่เราใช้เพาะปลูกทั้งหมด 116 ล้านไร่ นอกจากนี้ชาวนาไทยยังมีฐานะยากจน ทำให้ไม่มีเงินใช้ซื้อปัจจัยการผลิตต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยากำจัดศัตรูพืชมาใช้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพื้นที่เพาะปลูกข้าวของไทยจะมีการใช้ยากำจัดศัตรูพืชกันน้อย แต่มูลค่าของยากำจัดศัตรูพืชก็มีอัตราสูงสุดเมื่อเทียบกับพืชชนิดอื่น ๆ กล่าวคือมูลค่าการใช้ยากำจัดศัตรูพืชในนาข้าวสูงถึง 365.0 ล้านบาทในปี 2523 หรือร้อยละ 24.5 ของมูลค่ายากำจัดศัตรูพืชที่ใช้ในประเทศไทยทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ผัก ร้อยละ 12.8 ฝ้ายร้อยละ 10.6 อ้อยร้อยละ 7.8 ผลไม้ ร้อยละ 7.1 หอม กระเทียม และอ่อน ร้อยละ 4.6

การใช้ยากำจัดศัตรูพืชตามรายภาค

7. ในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยนั้น ภาคกลางเป็นภาคที่มีการใช้ยากำจัดศัตรูพืชสูงสุด กล่าวคือ ใช้มากกว่า

ร้อยละ 61 ของการใช้ทั้งหมด โดยที่ภาคเหนือใช้รองลงมาคือประมาณร้อยละ 20-30 ขณะที่ภาคใต้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้พอ ๆ กัน คือประมาณร้อยละ 5-7 ต่อปี

ต้นทุนของยากำจัดศัตรูพืชในการเพาะปลูกพืชบางชนิด

8. พืชต่าง ๆ ที่มีการเพาะปลูกในประเทศไทยนั้น ฝ้ายจะเป็นพืชที่ต้องเสียต้นทุนในการซื้อยากำจัดศัตรูพืชมาใช้ค่อนข้างสูง คือใช้สูงถึงกว่าร้อยละ 24 ของต้นทุนที่ใช้ในการเพาะปลูกทั้งหมดสำหรับการเพาะปลูกฝ้ายในภาคเหนือ และร้อยละ 33.9 และ 30.1 สำหรับการเพาะปลูกฝ้ายในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ ขณะที่พืชชนิดอื่น ๆ เช่น ยาสูบ ตัวเหลือง หัวหอมเล็กต่างก็มีการใช้ต้นทุนด้านยากำจัดศัตรูพืชในอัตร่าต่ำกว่า กล่าวคือ ยาสูบใช้เพียงร้อยละ 9.1 ของต้นทุนที่ใช้ในการเพาะปลูกทั้งหมดเท่านั้น ขณะที่ตัวเหลืองและหอมหัวเล็กใช้น้อยลงไปอีก คือใช้เพียงร้อยละ 4.4 และ 3.3 ตามลำดับ

การจำหน่ายยากำจัดศัตรูพืชของบริษัทผู้นำเข้า

9. กระบวนการการตลาดของยากำจัดศัตรูพืชที่กระทำกันอยู่ทุกวันนี้แยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

9.1 การขายโดยตรง หมายถึงการขายยาจากบริษัทผู้ส่งเข้าไปยังเกษตรกรผู้ใช้โดยตรง วิธีนี้บริษัทใหญ่ ๆ ใช้กันน้อยมากเพราะนอกจากจะยุ่งยากแล้ว ต้นทุนในการดำเนินการยังสูงเพราะเกษตรกรอยู่อาศัยกระจัดกระจายกันอยู่ในภาคชนบทอันกว้างใหญ่ ทำให้การขายถึงตัวเกษตรกรเป็นไปด้วยความยากลำบากมาก นอกจากนี้แล้วเกษตรกรยังมีรายได้ไม่แน่นอน และบ่อยครั้งมีเงินสดไม่พอ บริษัทใหญ่ ๆ จึงมักจะผลักรถและปัญหาต่าง ๆ ไปให้เอเยนต์อีกทอดหนึ่ง

9.2 การขายผ่านเอเยนต์ (Agent) เป็นวิธีที่บริษัทใหญ่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทที่บริษัทแม่อยู่ต่างประเทศนิยมกระทำกัน เพราะการดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะทำให้บริษัทใหญ่ ๆ สามารถปิดภาระการให้เครดิตแก่เกษตรกร ซึ่งมีความยุ่งยากและความเสี่ยงสูงแล้ว ยังสามารถลดต้นทุนทางด้าน การตั้งหน่วยขายโดยตรง ซึ่งต้องใช้เป็นจำนวนมากได้ด้วย

10. ประเภทของเอเยนต์ แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ

10.1 **เอเยนต์ใหญ่** เป็นเอเยนต์ระดับภาคและระดับจังหวัด ซึ่งมีขอบข่ายธุรกิจที่ใหญ่หรือค่อนข้างใหญ่ ประกอบธุรกิจด้านนี้มาก่อนข้างยาวนานจนมีความสัมพันธ์กับร้านค้าย่อย หรือเกษตรกรเป็นอย่างดีจนมีอำนาจในการต่อรอง ระดับหนึ่งทำให้สามารถต่อรองกับบริษัทใหญ่ได้ว่าจะต้องให้ร้านของตนเป็นเอเยนต์ได้แต่เพียงผู้เดียวในจังหวัดของตน นอกจากนี้ยังได้รับเครดิตส่วนลดและผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ อีก

10.2 **เอเยนต์ย่อย** เป็นตัวแทนที่รับสินค้าของบริษัทใหญ่ที่ส่งผ่านเอเยนต์ใหญ่อีกทอดหนึ่ง เอเยนต์ย่อยส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ค้าระดับอำเภอ ซึ่งมีฐานะทางการเงินและเป็นที่เชื่อถือของเกษตรกรในย่านนั้น ตามปกติเอเยนต์ใหญ่ระดับจังหวัดจะเป็นผู้สืบฐานะของร้านค้าย่อยในระดับอำเภอ ถ้าหากเห็นว่าร้านไหนมียอดขายสูงเครดิตดี และเป็นที่นิยมของลูกค้าเกษตรกร เอเยนต์ใหญ่ดังกล่าวก็จะเสนอประวัติของร้านค้าย่อยดังกล่าวไปยังบริษัทใหญ่ เพื่อให้บริษัทใหญ่มาเสนอทาบทามเป็นเอเยนต์ย่อยให้อีกทอดหนึ่ง เมื่อตกลงรับเป็นเอเยนต์กันแล้ว บริษัทใหญ่ก็จะตั้งวงเงินให้เครดิตแก่เอเยนต์ย่อยในระดับหนึ่ง (ขณะที่เอเยนต์ใหญ่มักจะได้รับเครดิตจากบริษัทใหญ่ไม่จำกัดจำนวน) โดยที่เอเยนต์ย่อยจะมารับสินค้าและจ่ายเงินผ่านเอเยนต์ใหญ่ระดับจังหวัดอีกทอดหนึ่ง

การค้ายากำจัดศัตรูพืชในระดับภูมิภาคนั้น นอกจากจะมีร้านเอเยนต์ใหญ่และเอเยนต์ย่อยแล้วก็ยังมีร้านค้าย่อยซึ่งไม่ได้เป็นเอเยนต์อีกด้วย ร้านค้าย่อยดังกล่าวก็มีหลายระดับลดหลั่นกันไป เช่น อาจจะต้องอยู่ในตัวจังหวัดหรืออำเภอซึ่งมีระดับใหญ่หรือระดับตำบลซึ่งมีระดับรองลงไป ตามปกติแล้วร้านค้าย่อยเหล่านี้มักจะขายสินค้าประเภทวัสดุทางการเกษตรต่าง ๆ หลายชนิดเพื่อให้เกษตรกรเลือกซื้อ

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วร้านค้าย่อยเหล่านี้จะซื้อหาจากเอเยนต์อีกทอดหนึ่งและมักจะซื้อในรูปเงินสด เพราะทำให้ยามีราคาลดลงไปไม่น้อย ทั้งนี้เป็นเพราะร้านค้าย่อยมักจะมีเอเยนต์หลายแห่งให้เลือก ไม่จำเป็นต้องซื้อจากเอเยนต์ในตัวจังหวัดเท่านั้น อาจหาซื้อจากเอเยนต์จากตัวจังหวัดอื่น ๆ ถ้าเป็นร้านค้าย่อยแถบสุพรรณบุรี หรือกาญจนบุรีแล้ว มักจะซื้อจากเอเยนต์นครปฐม หรือแถวบางแค และปากคลองตลาดไปขาย หรือบางครั้งเอเยนต์ใหญ่ ๆ เหล่านี้ก็จะไปเสนอขายสินค้าถึงร้านค้าย่อยเองก็มี

การขยายกำลังศัตรูพืชในรูปเงินเชื่อให้แก่เกษตรกร

11. ตามปกติร้านค้าหรือเอเยนต์ทั่วไปมักจะพยายามขายสินค้าของตนในรูปเงินสดจะปล่อยเครดิตเฉพาะรายที่ไว้เนื้อเชื่อใจกันเท่านั้น โดยทั่ว ๆ ไปแล้วเกษตรกรที่ไม่มีเงินสดเวลาต้องการใช้ยาฆ่าแมลงมักจะหยิบยืมเงินผู้อื่นไปซื้อจากร้านค้า หรือไม่ก็ซื้อเชื่อจากนายทุนท้องถิ่น เช่น พวกเจ้าแกต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะรับซื้อพืชผลการเกษตรแล้วยังหาพวกปู้ยและยากำจัดศัตรูพืชไปปล่อยให้เกษตรกรก่อนด้วย ส่วนใหญ่ของเกษตรกรมักจะซื้อในรูปนี้ กล่าวคือเอายามาใช้ก่อน และจ่ายเงินหลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตของตนแล้ว การขายเงินเชื่อดังกล่าวนี้นายทุนท้องถิ่นจะคิดดอกเบี้ยซึ่งบวกอยู่ในรูปของราคาที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากคือสูงถึงร้อยละ 3-6 ต่อเดือน และเท่าที่ทราบเกษตรกรหลายรายในภาคตะวันตก (กาญจนบุรี สุพรรณบุรี และนครปฐม) และภาคตะวันออก (ระยอง และฉะเชิงเทรา) ดอกเบี้ยในอัตราเฉลี่ยจะสูงประมาณร้อยละ 5 ต่อเดือน ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนายทุนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นพวกเจ้าแกที่ตั้งร้านค้าอยู่ในหมู่บ้านแล้วยังมีพวกกำนันหรือประธานกลุ่มเกษตรกร หรือประธานสหกรณ์อยู่ด้วย

การคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากเช่นนี้ไม่ได้สูงเฉพาะในรูปของการซื้อปุ๋ยหรือยากำจัดศัตรูพืชเท่านั้น เพราะแม้แต่การกู้เป็นเงินสดก็สูงมากเช่นกัน จากการสัมภาษณ์ชาวนาผู้หนึ่งในอำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า เงินกู้จำนวน 1 หมื่นบาทนั้นผู้กู้จะต้องเสียค่า “เบิกโรง” หรือค่า “ปากถุง” 600 บาท โดยนายทุนเงินกู้จะหักเอาไปก่อน หลังจากนั้นจะคิดดอกเบี้ยเป็นรายเดือน ดอกเบี้ยตกประมาณร้อยละ 2.50-3 ต่อเดือนโดยต้องมีหลักทรัพย์ เช่น โฉนดที่ดิน หรือ ใบ น.ส. 3 มาวางค้ำประกันด้วย ในกรณีของการซื้อยาเป็นเงินเชื่อนั้นมักจะใช้เครดิตกันระหว่าง 3-6 เดือนแล้วแต่ชนิดของพืชที่ปลูก

กลยุทธ์ทางการตลาดของบริษัทใหญ่ ๆ

12. โครงสร้างทางการตลาดของยากำจัดศัตรูพืชประเภท Comodity ซึ่งเป็นยาที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในประเทศไทยนั้น เป็นโครงสร้างตลาดแบบกึ่งแข่งขันผูกขาด (Monopolistic Competition) ที่ผู้ค้าแต่ละรายต่างต้องใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ในการรักษาส่วนแบ่งตลาดหรือขยายส่วนแบ่งตลาดดังกล่าวออกไป วิธีการแข่งขันกันของบริษัทต่าง ๆ เท่าที่พบมีดังนี้

12.1 การทุ่มโฆษณาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

ผ่านวิทยุกระจายเสียง การส่งนักวิชาการประจำบริษัท ออกไปสาธิตวิธีการใช้ยาให้เกษตรกรดู โดยได้รับความร่วมมือจากเอเยนต์ใหญ่ในระดับจังหวัด เวลาที่สาธิตนั้น นอกจากมีการเลี้ยงดูเกษตรกรที่มาชมการสาธิตแล้ว ยังมีการแจกของชำร่วยต่าง ๆ เช่น เสื้อยืด ผ้าขาวม้า ฯลฯ แก่เกษตรกรเพื่อสร้างความนิยมอีกด้วย ปรากฏว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้บริษัทใหญ่ ๆ ต่างต้องทุ่มต้นทุนทางด้าน การโฆษณาสูงมาก เช่น บางบริษัทซึ่งเป็นบริษัทชั้นนำของธุรกิจยากำจัดศัตรูพืชในเมืองไทยใช้งบประมาณทางด้าน การโฆษณาสูงถึงร้อยละ 6-7 ของ Turn over ทั้งหมด

12.2 การให้เครื่องล่อใจ (Incentives) แก่เอเยนต์เพื่อเพิ่มยอดขายวิธีการนี้บริษัทใหญ่จะตั้งยอดขายให้เอเยนต์ทำโดยให้เครื่องล่อใจในลักษณะต่าง ๆ เช่น ให้ส่วนลดเป็นรูปสินค้าเพื่อเงินสด ให้ตัวเครื่องบินและค่าใช้จ่ายเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ แจกของชำร่วย เครื่องใช้ไม้สอยต่าง ๆ เช่น จาน ผ้าขาวม้า ถังน้ำ ฯลฯ ตามปกติบริษัทที่ดำเนินธุรกิจแบบตะวันตกมักนิยมให้ส่วนลด และแจกตัวเครื่องบินเดินทางไปท่องเที่ยวที่บริษัทแม่ต่างประเทศไทย ขณะที่บริษัทต่าง ๆ ที่เคยมีโครงสร้างแบบครอบครัวมาก่อนมักจะให้ส่วนลดหรือแจกบัตรเพื่อนำมาชิงโชคจับรางวัลต่าง ๆ ในภายหลัง เอเยนต์ได้ขายได้มากก็จะได้รับแจกบัตรมากไป เป็นต้น

การตั้งยอดขายให้แก่เอเยนต์โดยการใช้เครื่องล่อใจดังกล่าว เท่ากับเป็นการตัดบริษัทคู่แข่งที่ขายสินค้าประเภทเดียวกันไปในตัว เพราะถ้าหากเอเยนต์หันไปเชียร์สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งตามปกติเกษตรกรซึ่งเป็นลูกค้าประจำก็ค่อนข้างจะเชื่อถือในร้านค้าระดับท้องถิ่นอยู่แล้ว จะทำให้สินค้าประเภทเดียวกันขายตกลง

สาเหตุที่เกษตรกรให้ความเชื่อถือร้านค้าในท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัวแล้ว ยังเกิดจากการไว้ที่พึ่งของเกษตรกร เวลาเผชิญกับการระบาดของศัตรูพืชทำให้ต้องพึ่งพาร้านค้ายา ซึ่งทำหน้าที่เป็น "หมอดี" ไปในตัว เพราะเท่าที่ทราบปรากฏว่า หน่วยงานราชการมีบทบาทน้อยมากในเรื่องนี้ นอกจากนี้ยังเกิดจากการที่เกษตรกรไม่มีทางเลือกเพราะต้องซื้อยาแบบเงินเชื่อจากร้านค้า ทำให้อำนาจในการเลือกหายหมดไป

จากกลยุทธ์ทางการตลาดของบริษัทใหญ่ ๆ ดังกล่าว ทำให้บทบาทของการทำ สร้างความแตกต่างของสินค้า (Product Differentiation) ในรูปของการสร้างการยึดติด

กับเครื่องหมายการค้า (Brand Loyalty) มีลักษณะค่อนข้างเด่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาของบริษัทชั้นนำบางบริษัท

12.3 การเสนอตัวยาใหม่ ๆ ตามบัญชีรายชื่อ วัตถุประสงค์รายแรงท่ายประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2513) ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2515) และฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2517) นั้น วัตถุประสงค์ที่ได้รับการควบคุมโดย พ.ร.บ. วัตถุประสงค์ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 1) และ พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) นั้น มีเพียงประมาณ 75 รายการเท่านั้น

แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มียากำจัดศัตรูพืชซึ่งเป็นวัตถุประสงค์จำหน่ายอยู่ในห้องตลาดถึงกว่า 200 ชนิดด้วยกัน และการจำหน่ายจ่ายแจกยากำจัดศัตรูพืช ซึ่งไม่ได้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีวัตถุประสงค์รายแรงก็เป็นไปได้โดยสะดวก ทำให้มีการส่งวัตถุประสงค์เข้ามาขายในประเทศกันอย่างแพร่หลาย และอยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของ พ.ร.บ. วัตถุประสงค์ซึ่งควบคุมเฉพาะวัตถุประสงค์ที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีตามท่ายประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น

ความหละหลวมของการควบคุมดังกล่าวทำให้ประเทศไทยกลายเป็นสนามประลองยาใหม่ ๆ ที่มีการคิดค้นขึ้น และทำให้บริษัทผู้ค้ายาปราบศัตรูพืชเล็กและใหญ่สามารถนำตัวยาใหม่ ๆ ออกมาโฆษณาได้อย่างค่อนข้างอิสระ ซึ่งต่างกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียไม่ว่าจะเป็นมาเลเซีย อินโดนีเซีย หรือญี่ปุ่น ที่มีการควบคุมวัตถุประสงค์กันอย่างเข้มงวด เช่น ญี่ปุ่นก่อนที่จะอนุญาตให้ยาตัวใดตัวหนึ่งจดทะเบียนและส่งออกจำหน่ายได้จะต้องมีการทดลองอยู่ถึงประมาณ 5 ปี

ภัยจากการใช้ยาป้องกันกำจัดศัตรูพืช

13. มลภาวะจากยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชหรือสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ที่เกิดขึ้นจากยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชกำลังเป็นปัญหาที่สำคัญในประเทศไทย เนื่องจากได้มีการใช้ยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชกันอย่างแพร่หลาย ทั้งในด้านควบคุมศัตรูพืชและควบคุมแมลงพาหะที่นำโรคติดต่อต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นภายหลัง เช่น ภาวะแวดล้อมเป็นพิษ โดยที่ยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชมีการสะสมปะปนอยู่ในดิน อากาศ น้ำ ในสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในสัตว์เลี้ยงและสัตว์ป่าตลอดจนในพืชผล อาหาร ไข่ นม เนื้อ และแม้แต่ในมนุษย์เราเอง ดังนั้นยาป้องกันกำจัดศัตรูพืชจึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ต่อคนและสิ่งแวดล้อมมาก ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

13.1 **อันตรายที่เกิดขึ้นโดยตรงกับคน** เนื่องจากการสลายตัวได้ยากในสิ่งแวดล้อมของยาออร์กาโนคลอรีน ตัวอย่างเช่น เมื่อยาดี.ดี.ที. ถูกใช้กำจัดศัตรูพืชและตกค้างอยู่บนพืชผักนั้นเมื่อถูกฝนชะล้างลงสู่แหล่งน้ำ แม้ว่ายา ดี.ดี.ที. จะละลายน้ำได้น้อย คือละลายได้เพียง 0.02 ส่วนในล้าน (ppm.) แต่ละลายได้ดีในตัวทำละลายสารอินทรีย์ ดังนั้น ดี.ดี.ที. จึงสะสมอยู่ในไขมันของสิ่งมีชีวิต ปัญหาการสะสมสารมีพิษตกค้างของ ดี.ดี.ที. จะเกิดขึ้นในสัตว์น้ำนานาชนิดได้ เช่น ในแพลงตอน และจุลินทรีย์ต่าง ๆ หลังจากนั้นปลาที่กินอาหารที่มีสาร ดี.ดี.ที. ตกค้างสะสมเข้าไปมาก ๆ ชีวิตของปลานั้นจะมีสารตกค้าง ดี.ดี.ที. สะสมอยู่เป็นทวีคูณ จากรายงานพบว่าในแหล่งน้ำอาจมีปริมาณ ดี.ดี.ที. เพียง 0.005 ppm. และแพลงตอนในแหล่งน้ำนั้นมีดี.ดี.ที. 0.01 ppm. แต่ในปลาซึ่งกินแพลงตอนเป็นอาหารพบว่ามี ดี.ดี.ที. 2-3 ppm. และในนกที่กินปลาเป็นอาหารตรวจพบว่ามี ดี.ดี.ที. ถึง 100 ppm. ปริมาณของ ดี.ดี.ที. เพิ่มขึ้นตามลูกโซ่ของอาหารในสิ่งมีชีวิต ทั้งนี้เนื่องจากสัตว์และพืชในน้ำหลายชนิดมีความสามารถในการสะสมสารคลอริเนเตดไฮโดรคาร์บอนไว้ในเนื้อเยื่อของมันได้ดี จากการสะสมของยาฆ่าแมลงบางชนิดในลูกโซ่อาหารนี้เอง คนเราจะเป็นอันดับสุดท้ายที่รับเอาปริมาณของยาฆ่าแมลงเป็นจำนวนมากนี้ไว้ในร่างกาย เนื่องจากเรากินทั้งนกและปลา จากการหาปริมาณการตกค้างของ ดี.ดี.ที. ในปลาน้ำจืดในกรุงเทพฯ พบว่าปลาสาวยมีสารตกค้างของ ดี.ดี.ที. อยู่ถึง 0.17 ppm. แต่ในปลาลูกก้านและปลารายพบว่ามีปริมาณตกค้างของ ดี.ดี.ที. เพียง 0.004 ppm. และในนกที่กินปลาพบว่ามีสารพี.ซี.บี (PCB) อยู่ประมาณ 0.1005 ppm.

จากผลการตรวจวิเคราะห์ชนิดและปริมาณสารมีพิษที่สะสมในอวัยวะต่าง ๆ ของคนไทยระหว่างปี 2519 พบว่า มีสารมีพิษหลายชนิดสะสมอยู่ในไขมัน ตับ ไต และสมอง และในปี 2523 ได้ตรวจวิเคราะห์สารมีพิษตกค้างของ ดี.ดี.ที. ที่ตกค้างในน้ำมันมกราคม 208 ราย พบว่ามี ดี.ดี.ที. สะสมอยู่ในน้ำมันมกราคมทั้ง 208 รายมีปริมาณตั้งแต่ 0.036-29.632 ppm. โดยเฉลี่ยพบว่าในน้ำมันคนไทยมี ดี.ดี.ที. 3.12 ppm. นอกจากนั้นวัตถุมีพิษยังสามารถสะสมอยู่ในเลือดของคนเราได้อีกด้วย จากการตรวจวิเคราะห์และรายงานของสาขาวิจัยวัตถุมีพิษปี 2521 ซึ่งได้ตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างเลือดเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดราชบุรีจำนวน 103 ราย

พบว่า มี ดี.ดี.ที. สะสมในซีรัมและพลาสมาปริมาณ 0.015 และ 0.009 ppm. ตามลำดับ

13.2 **อันตรายที่เกิดจากสารพิษตกค้างในดินและแหล่งน้ำ** ดินและน้ำเป็นแหล่งสุดท้ายที่จะสะสมสารเคมีที่ใช้ป้องกันกำจัดศัตรูพืช ดังนั้นสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในดินและแหล่งน้ำจะมีโอกาสได้รับสารเคมีซึ่งอาจทำอันตรายโดยตรงหรือทำให้สภาพแวดล้อมในดินหรือแหล่งน้ำไม่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของสัตว์ที่อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อม สัตว์น้ำซึ่งอาศัยอยู่ในแหล่งน้ำที่มีสารพิษเหล่านั้นเจือปนอยู่ ถึงแม้จะมีปริมาณต่ำแต่สัตว์น้ำจำเป็นต้องสัมผัสตลอดเวลาไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จะเกิดอาการทางผิวหนังทำให้กลายเป็นแผลและมีเชื้อโรคเข้าทำลายเกิดการระบาดได้ในที่สุด จากรายงานของ V.V. Mitrovic ใน Varine Pollution and Sea Life กล่าวว่า สารมีพิษปริมาณเล็กน้อยในน้ำอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางเสื่อมลงของอวัยวะบางอย่างของปลา Eller พบว่าสารกำจัดวัชพืชบางชนิดเป็นสาเหตุของการเกิดบาดแผลที่เหงือกและอวัยวะภายในหลายอย่างของปลาบางชนิด นอกจากนี้ยังมีนักวิทยาศาสตร์อีกหลายคนพบการเปลี่ยนแปลงทางสรีระ และการเกิดอาการผิดปกติของปลาเนื่องจากสารมีพิษในน้ำ ซึ่งอาการผิดปกตินี้รวมถึงความเจริญเติบโตและการสืบพันธุ์ด้วย Lane and Livingston (1970) พบว่าดีลตริน แม้มีอยู่ในน้ำเพียงปริมาณต่ำ (0.75-1.5 ppb.) ก็จะทำให้สัตว์น้ำบางชนิดเกิดความผิดปกติดังกล่าว สำหรับความเป็นพิษของดีลตรินนี้ได้มีผู้ค้นคว้าไว้อีกหลายท่าน กล่าวถึงการที่ดีลตรินในน้ำทำให้ปลาเกิดอาการผิดปกติในลักษณะต่าง ๆ กัน นอกจากดีลตรินแล้วสารมีพิษชนิดอื่นที่มีผู้กล่าวถึงในรายงานการค้นคว้าวิจัยคือ สารพวก ดี.ดี.ที. และยากำจัดวัชพืชชนิดต่าง ๆ ว่าทำให้เกิดความเป็นพิษต่อสัตว์น้ำได้หลายประการ

นอกจากความเป็นพิษที่เกิดดังกล่าวแล้ว Mitrovic ได้รายงานต่อไปอีกว่าสารมีพิษปริมาณต่ำ ๆ ในน้ำจะทำให้ปลาอ่อนแอต่อสภาพแวดล้อม เช่น ไม่สามารถทนต่อการขาดออกซิเจนได้นาน และหน้าที่บางอย่างจะเสียไป เช่น อากาศทรงตัว เปิดโอกาสให้เกิดการแทรกซ้อนบางอย่าง เช่น ได้รับเชื้อโรคต่าง ๆ Herbert and Merkens (1961) พบว่าปลาเทราซึ่งอาศัยอยู่ในน้ำซึ่งมีสารมีพิษได้เกิดอาการครีบเน่าขึ้น เป็นต้น

จากรายงานและตัวอย่างของปลานี้ทำให้เราอาจวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาการเกิดโรคระบาดของปลานี้จะมี

สาเหตุอย่างหนึ่งมาจากสารมีพิษที่มีปะปนอยู่ในน้ำตามที่กล่าวแล้ว ความรุนแรงได้เกิดขึ้นเนื่องจากการสะสมเพิ่มทวีของสารมีพิษต่าง ๆ โดยเฉพาะสารกำจัดศัตรูพืชซึ่งมีการใช้มากขึ้นทุกวัน การอาศัยอยู่ในแหล่งน้ำที่มีสารมีพิษเจือปนอยู่เป็นสิ่งที่สัตว์น้ำไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และทำให้เกิดความอ่อนแอลง ความผิดปกติที่เกิดขึ้นครั้งแรกอาจเล็กน้อย จนไม่อาจพบได้เมื่อนานเข้า ความผิดปกติจะขยายมากขึ้น เปิดโอกาสให้เกิดการระบาดของ

13.3 สารมีพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์และอาหารที่เป็นสินค้าออก ดังได้กล่าวแล้วว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม สินค้าออกที่สำคัญและทำรายได้ให้แก่ประเทศปีหนึ่ง ๆ นับเป็นหมื่นล้านบาทก็คือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร จะเห็นได้ว่าในปี 2521 สินค้าออก เช่น ข้าว ทำรายได้ให้แก่ประเทศ 10,424 ล้านบาท ข้าวโพดและพืชอาหารอื่น ๆ ประมาณ 21,456 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์พืชใช้น้ำมันประมาณ 855 ล้านบาท ผักสดและผลไม้มีมูลค่ารวมกันประมาณ 1,832 ล้านบาท ยาสูบและยางพาราประมาณ 9,374 ล้านบาท เป็นต้น และในปี 2523 ประเทศไทยมีการส่งออกซึ่งสินค้าเกษตรกรรมเป็นมูลค่าประมาณ 166,000 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 50 ของสินค้าออกทั้งหมด เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาทางการเกษตรนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ การใช้ยาป้องกันและกำจัดศัตรูพืชดังกล่าวแล้ว สำหรับประเทศไทยการใช้ยากำจัดศัตรูพืชมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ปัญหาเรื่องสารมีพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรต่าง ๆ นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาแก่สุขภาพและอนามัยของประชากรในประเทศแล้ว ยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมและอาหารไปจำหน่ายในต่างประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เพราะประเทศต่าง ๆ ได้มีกฎหมายกำหนดปริมาณสูงสุดของสารมีพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมที่ใช้เป็นอาหารขึ้นและในบางประเทศอาจใช้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้เป็นประโยชน์ในการต่อรองราคาหรือลดราคาสินค้าหรือปฏิเสธไม่ยอมรับซื้อผลิตภัณฑ์ที่มีสารพิษตกค้างเกินกว่าที่เขากำหนดไว้เสียก็ได้ เพื่อจะคุ้มครองสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค

ปัจจุบัน ประเทศที่เข้มงวดและเคยมีปัญหาเกี่ยวกับสารมีพิษตกค้างในสินค้าออกได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งซื้อข้าวจากประเทศไทยมาก และตรวจพบว่ามีเอ็นดริน (Endrin) เกินกว่าที่กำหนดคือ 0.05 ส่วนในล้านส่วน (ppm.) เช่นปี 2524 สหรัฐอเมริกาตรวจพบเอ็นดริน 112 ครั้ง

คิดเป็นมูลค่า 4,678,053 ดอลลาร์ (ประมาณ 107 ล้านบาท) และปฏิเสธไม่ยอมรับซื้อข้าวจากประเทศไทย ทำให้กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง

13.4 สารมีพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์และอาหารที่ใช้บริโภคภายในประเทศ เกษตรกรในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักจะใช้วัตถุมีพิษ โดยมีจุดมุ่งเพียงอย่างเดียวคือให้กำจัดศัตรูพืชที่มารบกวนพืชของตนให้ได้มากที่สุดให้เร็วที่สุด เกษตรกรไม่มีเวลาที่จะมาคำนึงว่าวัตถุมีพิษชนิดที่ตนกำลังจะใช้อยู่นั้นมีพิษต่อตัวเกษตรกรเองมากน้อยเพียงใด จะทำให้สิ่งแวดล้อมไม่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตหรือไม่เพียงใด รวมทั้งเกษตรกรไม่มีความรู้เกี่ยวกับวัตถุมีพิษและไม่มีโอกาสเลือกใช้วัตถุมีพิษได้ตามคำแนะนำของรัฐบาล เนื่องจากปัญหาของสังคมโอกาสที่วัตถุมีพิษจะตกค้างอยู่ในอาหารจึงมีได้มาก สาขาวิจัยวัตถุมีพิษ กรมวิชาการเกษตรได้ดำเนินการตรวจสอบสารมีพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์และอาหาร ตั้งแต่ปี 2510 จนถึงปัจจุบันซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) **ชนิดและปริมาณสารมีพิษตกค้างในข้าวและแป้ง** ข้าวเป็นอาหารหลักของคนไทย ไม่ว่าจะเป็ข้าวเจ้าหรือข้าวเหนียว ตลอดจนजनการนำข้าวมาทำเป็นแป้งก็ตาม หากข้าวและแป้งมีวัตถุมีพิษเจือปนอยู่ก็จะทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภคได้ จากการสำรวจและวิจัยพบว่าข้าวและแป้ง 105 ตัวอย่าง มีสารพิษตกค้างอยู่ถึง 76 ตัวอย่าง หรือร้อยละ 72 สารมีพิษที่ตรวจพบได้แก่ Heptachlor และ Heptachlor epoxide, Dieldrin, Aldrin, Lindane และ D.D.T. จากตัวอย่างทั้งหมดปรากฏว่าพบ Heptachlor และ Heptachlor epoxide เกินค่าปลอดภัยที่ FAO/WHO กำหนดไว้ถึง 30% (FAO/WHO กำหนดไว้ = 0.02 ppm.)

โดยทั่วไปแล้ววัตถุมีพิษพวก Chlorinated Hydrocarbons ดังกล่าวจะไม่นิยมนำมาใช้กับข้าวก็ตาม แต่อาจใช้กับพืชอื่นที่ปลูกสลับกับการปลูกข้าว วัตถุมีพิษนี้สามารถดูดซึมและเคลื่อนย้ายจากดินเข้าไปยังต้นข้าวได้

(2) **ชนิดและปริมาณสารมีพิษตกค้างในพืชผักและผลไม้** ผักที่วางขายในท้องตลาดมีสารพิษพวก Organophosphorus compounds และ Chlorinated hydrocarbons ตกค้างอยู่ 11.7% และ 82.5% ของตัวอย่าง

ที่นำมาตรวจทั้งหมด 120 ตัวอย่างตามลำดับ ผักส่วนใหญ่มีวัตถุมีพิษปะปนอยู่ต่ำกว่าค่าปลอดภัย แต่ผักบางชนิดพบว่ามีการมีพิษเกินค่าปลอดภัย เช่น ต้นหอม ผักชี และหอมแดง พบว่ามี Phosdrin, Parathion และ DDVP อยู่ 0.48, 1.59 และ 0.77 ppm. ตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่าตัวผักยาว ผักกวางตุ้ง พริกแห้งบางซั้งและพริกชี้หูแห้งมี Endrin ปะปนอยู่เกินค่าปลอดภัยเช่นกัน สารพิษ Endrin เป็นวัตถุมีพิษที่มีพิษสูงและมีฤทธิ์ตกค้างนานโดยทั่วไปจะไม่นิยมใช้ฉีดพ่นบนพืชผักที่มีอายุสั้น แต่ก็ยังตรวจพบอยู่เสมอ ๆ แสดงว่าเกษตรกรยังมีการใช้สารพิษ Endrin กับพืชผักอยู่ ซึ่งเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่งและควรเลิกใช้เสีย

ส่วนผลไม้ ได้สุ่มตัวอย่างและตรวจวิเคราะห์เพียง 12 ตัวอย่างซึ่งมีพุทรา องุ่น และชมพู่ ปรากฏว่าพบวัตถุมีพิษน้อยมาก ผลการตรวจวิเคราะห์ก็เหมือนกับปีก่อน ๆ กล่าวคือ พบปริมาณวัตถุมีพิษในผลไม้ค่อนข้างต่ำและปลอดภัยแก่ผู้บริโภค แต่ผู้บริโภคควรจะได้คำนึงถึงการปกป้องกันก่อนรับประทาน

(3) ชนิดและปริมาณสารมีพิษตกค้าง

ในน้ำมันพืชและสัตว์ น้ำมันพืชทำมาจากการสกัดน้ำมันจากเมล็ดพืชบางชนิด เช่น เมล็ดนุ่น ถั่วเหลือง มะพร้าว ปาล์ม ไร่ข้าว ฝ้าย ฯลฯ กรรมวิธีในการผลิตอาจใช้น้ำมันพืชจากพืชใดพืชหนึ่ง หรือจากหลาย ๆ พืชมาผสมกัน สารมีพิษที่เกษตรกรฉีดพ่นขณะปลูกพืชต่าง ๆ ดังกล่าวยังคงติดมากับเมล็ดพืช และเมื่อนำมาสกัดทำเป็นน้ำมันพืชวางขายในยี่ห้อต่าง ๆ มากกว่า 17 ยี่ห้อ สารมีพิษก็ยังคงมีปะปนอยู่ในน้ำมันพืชนั้นเอง จากการตรวจวิเคราะห์น้ำมันพืชจำนวน 90 ตัวอย่างพบว่ามีสารพิษปะปนอยู่ถึง 85 ตัวอย่าง (ร้อยละ 94) และพบมี Heptachlor & Epoxide เกินค่าปลอดภัยที่ FAO/WHO กำหนดไว้ 5.5% ของตัวอย่างที่นำมาตรวจทั้งหมด (FAO/WHO กำหนดไว้ 0.22 ppm.) นอกจากนั้นยังพบวัตถุมีพิษชนิดอื่น ๆ เช่น α BHC, Lindane, Aldrin, Dieldrin, Endrin และ D.D.T. แต่ปริมาณต่ำกว่าค่าปลอดภัย

สำหรับน้ำมันสัตว์ (น้ำมันหมู) 20 ตัวอย่าง พบวัตถุมีพิษทั้ง 20 ตัวอย่าง (100%) ซึ่งวัตถุมีพิษที่พบเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำมันพืชแล้วส่วนใหญ่จะต่ำกว่า

(4) ชนิดและปริมาณสารมีพิษตกค้าง

ในพืชน้ำมัน พืชน้ำมันที่นำมาตรวจวิเคราะห์ได้แก่ ถั่วลิสง 19 ตัวอย่าง ถั่วเหลือง 17 ตัวอย่าง งา 19 ตัวอย่าง และงาขาว 14 ตัวอย่าง รวม 69 ตัวอย่างพบว่า มีวัตถุมีพิษตกค้างอยู่ 58 ตัวอย่าง (ร้อยละ 84.1)

ผลการวิเคราะห์พบว่า ถั่วลิสงมีสารพิษปะปนอยู่เกือบทุกตัวอย่างและพบว่ามีปริมาณของ Endrin และ Heptachlor & Epoxide เกินค่าปลอดภัย 4 ตัวอย่าง ถั่วเหลืองมีสารพิษ Endrin เกินค่าปลอดภัย 8 ตัวอย่าง (ค่าปลอดภัย Endrin = 0.05 ppm.) งาดำมี Endrin ตกค้างอยู่เกินค่าปลอดภัย 2 ตัวอย่าง และมี Aldrin & Dieldrin เกินค่าปลอดภัยอยู่ 1 ตัวอย่าง (ค่าปลอดภัย Aldrin & Dieldrin = 0.1 ppm.) งาขาวพบสารมีพิษตกค้างปริมาณต่ำกว่าค่าปลอดภัยทั้งสิ้น

(5) ชนิดและปริมาณสารมีพิษตกค้างใน

อาหารสัตว์ อาหารสัตว์หรืออาหารผสมที่ใช้เลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ และวัว เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากผลิตผลทางการเกษตรเกือบทั้งสิ้น เช่น ไร่ ปลายข้าว ข้าวโพดป่น ปลาป่น ถั่ว ฯลฯ เมื่อผลิตผลทางการเกษตรมีสารมีพิษปะปนอยู่ในอาหารสัตว์ก็ย่อมมีสารพิษปะปนอยู่ด้วย จากผลการวิจัยอาหารสัตว์ 46 ตัวอย่างในปี 2519 ปรากฏว่าพบวัตถุมีพิษตกค้างอยู่ถึง 45 ตัวอย่าง (ร้อยละ 97) วัตถุมีพิษส่วนใหญ่เป็น D.D.T. รองลงมาได้แก่ Heptachlor และ Heptachlor epoxide, Aldrin, Dieldrin และ Lindane ปริมาณสารมีพิษที่พบในอาหารสัตว์ค่อนข้างต่ำเมื่อสัตว์กินเข้าไปจะไม่แสดงอาการใด ๆ แต่วัตถุมีพิษจะสะสมในร่างกายของสัตว์และถ่ายทอดออกทางน้ำนมและไข่ได้ในบางครั้งอาจมีผลกระทบต่อผลผลิตด้านน้ำนมหรือไข่ให้ลดปริมาณลงได้ หรืออาจมีผลกระทบต่อลูกอ่อนของเปิดและไก่ ทำให้พิการและตายได้เช่นกัน และนอกจากนั้นยังมีผลต่อเนื่อง กล่าวคือผู้บริโภคไข่และนมที่มีสารพิษตกค้างอยู่ร่างกายก็จะสะสมสารมีพิษต่อไปอีก

(6) ชนิดและปริมาณสารมีพิษตกค้าง

ในนม ไข่ จากการตรวจวิเคราะห์ปี 2520 นมสด 4 ตรา ที่วางขายในท้องตลาดจำนวน 20 ตัวอย่าง พบว่ามีสารพิษเจือปนอยู่ 9 ตัวอย่าง (ร้อยละ 45) และปริมาณที่พบเกินค่าปลอดภัยคือ Heptachlor & Epoxide และ Dieldrin ซึ่งพบ 0.13-0.78 ppm. (ค่าปลอดภัยกำหนดไว้ 0.125 ppm.) ในน้ำนมซึ่งเป็นเรื่องที่น่ากลัวอันตรายมาก โดย

เฉพาะอย่างยิ่งกำลังส่งเสริมให้เด็ก ๆ ตีนมผสมกันวันละ
อย่างน้อย 1 ถ้วย

ไข่เป็ดและไข่ไก่ก็มีสารพิษตกค้างอยู่เช่นกัน จาก
ตัวอย่าง 68 ตัวอย่างที่นำมาตรวจวิเคราะห์ในปี 2520 พบ
ว่ามีวัดภูมิพิษปะปนอยู่ทุกตัวอย่างและทุกตัวอย่างจะมี
D.D.T. ปะปนอยู่ทั้งสิ้น แต่ปริมาณที่พบค่อนข้างต่ำและ
ปลอดภัยแก่ผู้บริโภค นอกจาก D.D.T. แล้วยังพบ Diel-
drin, α -BHC, Heptachlor และ Heptachlor epoxide
เป็นบางตัวอย่าง

(7) ชนิดและปริมาณสารมีพิษตกค้าง
ในเนื้อสัตว์ เนื้อสัตว์ เช่น เนื้อวัว เนื้อหมู เป็ด ไก่
รวมทั้งไขมันและเครื่องในสัตว์มีสารมีพิษสะสมอยู่ดังได้
กล่าวแล้วว่า วัดภูมิพิษปริมาณต่ำจะสามารถสะสมใน
ร่างกายได้ ดังนั้นเมื่อนำตัวอย่างเนื้อสัตว์จำนวน 110 ตัวอย่าง
มาตรวจวิเคราะห์ก็พบว่า มีสารมีพิษตกค้างอยู่ทั้ง 110
ตัวอย่าง ในเนื้อไก่จะพบวัดภูมิพิษปะปนอยู่ในปริมาณ
ที่สูงกว่าเนื้อหมูและเนื้อวัว แต่ปริมาณที่พบต่ำกว่าค่า
ปลอดภัย ส่วนในไขมันสัตว์ เช่น ไขมันหมู ไขมันไก่

พบวัดภูมิพิษปริมาณสูงมากจนน่ากลัวว่าจะเกิดอันตราย
ได้กับผู้บริโภค กล่าวคือในน้ำมันหมูพบว่ามี Dieldrin
0.24 ppm. ซึ่งสูงกว่าค่าปลอดภัยเล็กน้อย (ค่าปลอดภัย
0.024 ppm.) ในไขมันวัวพบ α -BHC 4.39 ppm. และ
 α -BHC 66.67 ppm. ซึ่งสูงกว่าค่าปลอดภัยมาก (ค่า
ปลอดภัยกำหนดไว้ 2 ppm.) ในมันไก่พบ D.D.T. สูงกว่า
ค่าปลอดภัย 4 ตัวอย่างคือ ตั้งแต่ 7.19-15.45 ppm. (ค่า
ปลอดภัยกำหนดไว้ 7 ppm.) นอกจากนั้นยังพบ Dieldrin
เกินค่าปลอดภัย 4 ตัวอย่างเช่นกันคือตั้งแต่ 0.24-1.49 ppm.

อนึ่ง จากผลการสำรวจและตรวจวิเคราะห์ตัวอย่าง
ผลิตภัณฑ์การเกษตรและอาหารที่ประชาชนใช้บริโภค
ภายในประเทศของสาขาวิจัยวัดภูมิพิษ ในปี 2522 จำนวน 939
ตัวอย่าง ซึ่งแบ่งเป็นผลิตภัณฑ์การเกษตร 412 ตัวอย่าง
และอาหาร 527 ตัวอย่าง ปรากฏว่าทั้งในผลิตภัณฑ์การเกษตร
และอาหารมีสารมีพิษตกค้างของวัดภูมิพิษที่ใช้ในการป้องกัน
และกำจัดศัตรูพืชปริมาณสูงกว่าค่าปลอดภัยหรือค่าสูง
สุด (Maximun Limit) ที่ต่างประเทศ (FAO/WHO)
กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก

ตาราง ผลการตรวจวิเคราะห์สารมีพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์การเกษตรกรรม
และอาหารจำนวน 939 ตัวอย่าง ในระหว่างปี 2522

ตัวอย่าง	จำนวนตัวอย่าง ทั้งหมด	จำนวนตัวอย่าง ที่ตรวจพบ	ปริมาณที่ตรวจพบ (ส่วนในล้านส่วน)	ตัวอย่างที่พบ เกินค่าปลอดภัย
ผลิตภัณฑ์การเกษตรกรรม				
ผัก (22 ชนิด)	123	119	0.001-198	6
ผลไม้ (6 ชนิด)	35	35	0.001-0.027	—
ข้าวและแป้ง	103	93	0.001-0.093	7
ถั่วเหลือง	15	15	0.001-2.869	9
ถั่วลิสง	24	24	0.001-1.399	9
ถั่วเขียว	75	75	0.001-1.984	61
งา	37	37	0.001-1.984	9
อาหาร				
เนื้อสัตว์	157	123	0.001-3.082	1
ปลาเค็ม-แห้ง	148	99	0.002-6.865	—
นมสด	8	8	0.019-0.308	—
ไข่เป็ด ไข่ไก่	51	50	0.002-0.942	—
น้ำมันพืช	84	84	0.001-11.61	10
น้ำมันหมู	26	26	0.001-3.319	2
อาหารสัตว์	60	59	0.001-1.531	—

13.5 **ปัญหาสารพิษที่มีต่อสิ่งแวดล้อม** สารเคมีที่ทางการเกษตรนอกจากจะทำอันตรายให้แก่มนุษย์และสัตว์ได้แล้ว ยังเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้สิ่งแวดล้อมไม่เหมาะสมกับการดำรงชีพของมนุษย์ สัตว์ และพืช คนเราส่วนใหญ่มักจะไม่นำคำนึงถึงผลเสียที่เกิดจากการใช้วัตถุมีพิษมักจะคิดแต่เพียงว่าเมื่อใช้วัตถุมีพิษชนิดนั้นชนิดนี้แล้วจะทำให้แมลงหรือโรคตายหรือไม่ จะคุ้มกับทุนที่ลงไปหรือไม่ เป็นต้น มีผู้เคยคำนวณว่าการใช้วัตถุมีพิษเพื่อผลิตอาหารนั้นจะได้ผลเพิ่มขึ้น 3 เท่า กล่าวคือ หากลงทุนไป 1 บาทก็จะได้ผลผลิต 3 บาท แต่ในขณะเดียวกันก็มีผู้กล่าวว่าจะต้องใช้เงินไม่น้อยกว่า 1.50 บาท ในการทำความสะอาดสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการใช้วัตถุมีพิษทุก ๆ บาทที่ได้มา ดังนั้นการใช้วัตถุมีพิษจึงได้ประโยชน์ตอบแทนเพียง $1\frac{1}{2}$ เท่าเท่านั้นเองและมีรายงานว่าปีหนึ่ง ๆ สหรัฐอเมริกาต้องใช้เงินถึง 60,000 ล้านดอลลาร์ เพื่อให้สิ่งแวดล้อมสะอาดขึ้นเนื่องจากการใช้วัตถุมีพิษชนิดต่าง ๆ

วัตถุมีพิษที่ใช้ในการป้องกันกำจัดศัตรูพืช ศัตรูมนุษย์ และสัตว์ อาจทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมหลายประการ กล่าวคือ

(1) **ทำให้เกิดมลพิษในอากาศ** (Air Pollution) โดยทั่ว ๆ ไปการใช้วัตถุมีพิษในการป้องกันกำจัดศัตรูพืช ศัตรูมนุษย์ และสัตว์ต่าง ๆ มักจะกระทำโดยวิธีฉีดหรือพ่นไปยังศัตรูที่เราต้องการป้องกันหรือกำจัด ในกรณีนี้อากาศจะเป็นตัวกึ่งกลางซึ่งวัตถุมีพิษจะต้องปลิวผ่านไปตกยังตัวแมลงหรือศัตรูพืชที่เราต้องการกำจัด และเนื่องด้วยอากาศเป็นตัวกลางนี้เอง จึงไปตกหรือปะปนกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเราไม่ประสงค์ที่จะให้ถูกต้อง เช่น พืช อาหาร คน หรือสัตว์ เป็นต้น

ปัจจุบันการฉีดหรือพ่นวัตถุมีพิษ เพื่อป้องกันกำจัดศัตรูพืชทางอากาศกำลังเป็นที่นิยมทั้งในต่างประเทศและแม้แต่ในประเทศไทยเอง ทั้งนี้เพราะทุนเวลาและค่าใช้จ่ายได้มาก โดยเฉพาะในเรื่องที่จำเป็นจะต้องทำการป้องกันกำจัดศัตรูโดยด่วน และในพื้นที่กว้างขวาง การฉีดหรือพ่นวัตถุมีพิษทางภาคพื้นดินไม่อาจแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายได้ทันทั่วทั้งที่ การฉีดหรือพ่นวัตถุมีพิษทางอากาศหรือทางเครื่องบินนี้เองถ้าไม่มีการวางแผนที่ดีและคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น เวลาที่ทำการฉีดหรือพ่น กระแสลมชนิดของวัตถุมีพิษที่ใช้ ขนาดของวัตถุมีพิษที่ใช้และอื่น ๆ แล้ว วัตถุมีพิษจะปลิวปะปนอยู่ในอากาศหรือปลิวออกไปยังแปลงปลูกพืชข้างเคียง แหล่งเลี้ยงปศุสัตว์ แหล่งน้ำ

ลำธาร และแม้แต่ผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงทำให้เกิดอันตรายได้

มีเอกสารหลายฉบับที่กล่าวถึงการฉีดพ่นวัตถุมีพิษ โดยเครื่องบินว่า วัตถุมีพิษฉีดหรือโปรยโดยทางเครื่องบินนั้นมีเพียงร้อยละ 25 เท่านั้นที่ตกถึงพืชที่เราต้องการให้วัตถุมีพิษคลุม ส่วนอีกร้อยละ 75 จะปลิวปะปนอยู่ในบรรยากาศ บางส่วนก็ปลิวไปตกในแปลงที่ไม่ต้องการฉีดวัตถุมีพิษ บางส่วนก็ปลิวตกลงไปในแหล่งน้ำลำธาร หรือบ้านเรือนที่พักอาศัย ยิ่งเมื่อลดขนาดของเม็ดยาหรือฝอยของยาที่ฉีดหรือโปรยทางอากาศลงเท่าใด วัตถุมีพิษก็ยิ่งมีโอกาสปลิวปะปนอยู่ในบรรยากาศได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นการพ่นหรือโปรยวัตถุมีพิษทางอากาศเพื่อป้องกันและกำจัดศัตรูพืชศัตรูมนุษย์ หรือสัตว์นั้น จำเป็นจะต้องใช้ความพินิจพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลดีและผลเสีย มิใช่จะคำนึงแต่ผลที่จะได้จากการกำจัดศัตรูต่าง ๆ เพียงอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงวัตถุมีพิษทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษด้วย

(2) **ทำให้เกิดมลพิษในน้ำ** (Water Pollution) วัตถุมีพิษที่ใช้ในการป้องกันกำจัดศัตรูพืช ศัตรูมนุษย์ และสัตว์มีโอกาสที่จะปะปนอยู่ในแหล่งน้ำ ลำธาร ได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น น้ำฝนชะล้างวัตถุมีพิษที่ฉีดเคลือบผิวต้นพืช หรือที่ฉีดเคลือบวัสดุต่าง ๆ ไว้ หรือด้วยการฉีดหรือพ่นวัตถุมีพิษลงไปในน้ำโดยตรง เป็นต้น

น้ำประปา การทำความสะอาดน้ำประปาในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการกำจัดเชื้อโรคที่ปะปนอยู่ในน้ำ ส่วนการลดปริมาณวัตถุมีพิษที่ใช้ในการกำจัดศัตรูพืช ศัตรูมนุษย์ และสัตว์ที่ปะปนอยู่ในน้ำยังไม่มีวิธีการที่ได้ผลอย่างจริงจัง น้ำประปาที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันมีโอกาสที่วัตถุมีพิษจะปะปนอยู่ได้ง่ายมาก ทั้งนี้เพราะเป็นน้ำที่เราเอามาจากแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งไหลผ่านแหล่งเกษตรกรรมของประเทศเป็นระยะนับเป็นร้อย ๆ กิโลเมตร น้ำฝนมีโอกาสที่ชะล้างวัตถุมีพิษจากพืช จากเรือสวนไร่นาที่อยู่ริมแม่น้ำ หรือชะล้างเอาดิน ซึ่งมีวัตถุมีพิษเกาะอยู่ได้ การลดปริมาณวัตถุมีพิษในน้ำประปาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้โรงงานผลิตวัตถุมีพิษต่าง ๆ ก็เป็นอีกแหล่งหนึ่งที่ทำให้วัตถุมีพิษปะปนลงในแม่น้ำลำธาร ทั้งนี้เพราะทิ้งของเสียลงในแม่น้ำโดยมิได้มีการลดปริมาณวัตถุมีพิษที่มีอยู่ในของเสียนั้นเสียก่อน

(3) **ทำให้เกิดมลพิษในดิน** (Soil Pol-

lution) เนื่องจากการใช้วัตถุมีพิษในการเกษตรกรรมและในบ้านเรือน เคหะสถาน เป็นที่นิยมแพร่หลายยิ่งขึ้นทุกที โอกาสวัตถุมีพิษจะตกค้างในดินจึงมีมากยิ่งขึ้น และมีปริมาณเพิ่มขึ้นและเนื่องจากพืชสามารถดูดซึมวัตถุมีพิษเหลือตกค้างอยู่ในดินได้ น้ำสามารถจะละลายวัตถุมีพิษและชะล้างวัตถุมีพิษลงสู่แหล่งน้ำสาธารและลงแหล่งน้ำที่ใช้บริโภคได้ วัตถุมีพิษที่อยู่ในดินสามารถระเหยเป็นไอปะปนในอากาศซึ่งคนและสัตว์ต้องใช้หายใจ คนและสัตว์เองอาจได้รับวัตถุมีพิษที่ตกค้างได้โดยตรงจึงเป็นปัญหาที่นำวิตกและจำเป็นต้องศึกษาหาวิธีแก้ไขโดยด่วน

สรุป

14. ยาป้องกันและกำจัดศัตรูพืชเปรียบเสมือนมีดสองคม ซึ่งมีทั้งคุณและโทษ ทั้งนี้เพราะการฉีดพ่นในเรือกสวนไร่นา นอกจากศัตรูพืชที่ต้องการจะฆ่าแล้วยังมีสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เช่น สัตว์เลี้ยง สัตว์ป่า สัตว์น้ำ และคนตลอดจนสิ่งแวดล้อมคืออากาศ ดิน และน้ำที่จะต้องได้

รับผลเสียหายจากการใช้ยานั้นด้วย ถ้ากระทำโดยไม่รอบคอบ หนึ่งยากำจัดศัตรูพืชเช่นยาฆ่าแมลงนั้นไม่สามารถป้องกันและกำจัดแมลงได้อย่างาวรตลอดไป แต่เป็นการป้องกันกำจัดเพียงชั่วคราวเท่านั้น และการใช้ยากำจัดศัตรูพืชก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่า ยานั้นจะฆ่าแมลงได้หมดทุกตัวเสมอไป แต่ยังมีแมลงศัตรูพืชบางส่วนหลงเหลือรอดชีวิตจากฤทธิ์ยาอยู่บ้าง และแมลงเหล่านี้จะสร้างความต้านทานต่อฤทธิ์ยา กลับมาระบาดอีกและรุนแรงกว่าเดิมจะเป็นปัญหาอย่างใหญ่หลวงในอนาคต ดังนั้นการใช้ควรให้ถูกวิธี และใช้วิธีอื่นควบคู่ไปด้วย เช่นการปราบทางชีววิธีและการปราบทางเขตกรรม จะได้ผลดีกว่า การปราบทางชีววิธีก็โดยการเลี้ยงแมลงหรือเชื้อโรคที่ทำลายศัตรูพืช เช่น ตัวห้ำ ตัวเบียน และเชื้อโรคของศัตรูพืชเพื่อมิให้ศัตรูพืชมีการระบาดแพร่หลายต่อไป ส่วนการปราบทางเขตกรรมก็โดยการคัดเลือกพันธุ์ที่มีความต้านทานต่อศัตรูพืชที่ระบาดร้ายแรงในแหล่งนั้นตลอดทั้งการกำหนดระยะเวลาปลูกเพื่อหลีกเลี่ยงการระบาดของทำลายของศัตรูพืชและการปรับสภาพไร่นาให้มีสภาพไม่เหมาะแก่การขยายพันธุ์ของศัตรูพืช

เอกสารอ้างอิง

1. ดร.ประยูร มาตี และคณะ 2526 อุบัติภัยจากวัตถุมีพิษการเกษตร
2. ดร.ประยูร มาตี และคณะ อุบัติภัยจากสารเคมีที่ใช้ทางการเกษตร
3. วิเชียร นัฐวัฒนานนท์ พิษภัยและอันตรายของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช
4. ดร.สิริวัฒน์ วงษ์ศิริ 2523 ยาฆ่าแมลง
5. ดร.สิทธิ บุญรัตน์ผลิน และคณะ 2526 โรคระบาดสัตว์น้ำในประเทศไทย ปลายปี 2525-ต้นปี 2526
6. สุรจิตกร กรรณแลชา ยาฆ่าแมลง หนทางสู่ความหายณะ
7. ผศ.สมภพ มานะรังสรรค์ 2526 ปัญหาการระบาดของยากำจัดศัตรูพืชในประเทศไทย

มนัส วนิชชานนท์

การเลี้ยงสัตว์ในนาข้าว



1. เกษตรกรไทยส่วนใหญ่มักจะเลี้ยงโคกระบือควบคู่ไปกับการทำการเกษตรเพื่อวัตถุประสงค์หลักไว้ใช้งานในไร่นา และจะมีผลพลอยได้จากการขายเมื่อปลดจากการใช้งานแล้ว จึงกล่าวได้ว่า การเลี้ยงโคกระบือจะอยู่ในความครอบครองของเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการเลี้ยงโคประมาณ 1.7 ล้านตัว หรือร้อยละ 40 ของปริมาณการเลี้ยงทั่วประเทศ และมีการเลี้ยงกระบือประมาณ 3.8 ล้านตัว หรือร้อยละ 64 ของทั่วประเทศ ลักษณะการเลี้ยงโดยทั่วไป ยังคงใช้วิธีการเลี้ยงแบบให้ต้นทูนต่ำ ไม่มีการปลูกพืชอาหารสัตว์ที่ให้คุณค่าอาหารสูงไว้เลี้ยงสัตว์ แต่ปล่อยให้สัตว์หากินอาหารเองตามที่สาธารณะต่างๆ และนำสัตว์ไปเลี้ยงในพื้นที่นาหลังเก็บเกี่ยวข้าวเพื่อให้เล็มกินตอซังข้าวและฟางข้าว การเลี้ยงสัตว์ในลักษณะเช่นนี้ นอกจากปริมาณพืชอาหารสัตว์ไม่พอเพียงกับความต้องการทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง

แล้ว คุณค่าพืชอาหารที่สัตว์กินยังต่ำอีกด้วย เช่น ตอซังข้าวมีโปรตีนไม่เกิน 3% ขณะที่สัตว์ต้องการปริมาณโปรตีนไม่ต่ำกว่า 7% ด้วยเหตุนี้ทำให้ประสิทธิภาพการเจริญเติบโตของสัตว์อยู่ในระดับต่ำ

การพัฒนาปศุสัตว์ในระยะที่ผ่านมา : เน้นปรับปรุงพันธุ์สัตว์

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาปศุสัตว์ เพื่อเพิ่มทั้งปริมาณและคุณภาพของสัตว์ แต่การดำเนินงานได้เน้นการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ ดังจะเห็นได้จากมีการนำพ่อพันธุ์โคจากต่างประเทศมาผสมกับแม่พันธุ์โคพื้นเมือง เพื่อให้ได้ลูกโคที่มีคุณภาพสูงขึ้น นอกจากจะมีการผสมพันธุ์โดยตรงแล้ว ทางราชการยังมีบริการผสมเทียมให้กับแม่โคของเกษตรกรอีกด้วย ส่วนการปรับปรุงพันธุ์กระบือก็ได้

มีการคัดเลือกกระบือที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นพ่อพันธุ์ไว้ผสมให้กับแม่กระบือของเกษตรกร ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ได้ก้าวหน้าอยู่ในระดับที่พอเพียงกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ทางด้านการป้องกันรักษาสัตว์ก็สามารถดำเนินการได้ผลดีเช่นกัน แต่การดำเนินงานทางด้านนี้จำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องกันไปทุกปี จึงจะได้ผลในการลดอัตราการตายของสัตว์ สำหรับการพัฒนาพืชอาหารสัตว์ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แม้การศึกษาวิจัยจะก้าวหน้าไปมากก็ตาม ผลความก้าวหน้านี้ก็ยังไม่สามารถกระจายไปสู่เกษตรกรได้กว้างขวาง เหมือนกับการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ อันเนื่องมาจากขาดระบบการส่งเสริมที่เหมาะสมกับสภาพของเกษตรกรรายย่อยที่ขาดแคลนสถานที่สำหรับปลูกพืชอาหารสัตว์

3. การดำเนินการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้พืชอาหารสัตว์ที่มีคุณค่าทางอาหารสูงในการเลี้ยงสัตว์ในระยะที่ผ่านมา และที่กำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้ กระทำโดยการใช้เมล็ดพันธุ์อาหารสัตว์ทั้งเมล็ดพันธุ์ข้าวและเมล็ดพันธุ์หญ้า หว่านตามทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะโดยแรงงานคน และบางครั้งก็ใช้เฮลิคอปเตอร์หว่านในบริเวณที่กว้าง ๆ หรือสถานที่ที่ไม่สามารถหว่านด้วยคนได้ นอกจากนี้ก็แจกเมล็ดพันธุ์ข้าวและหญ้าให้เกษตรกรนำไปปลูกเลี้ยงสัตว์ในส่วนตัว ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือนาดอนที่ไม่ได้ปลูกข้าวพร้อมกันนี้ทางราชการก็จะแจกพืชอาหารสัตว์ให้เกษตรกรในยามขาดแคลนอาหารสัตว์อีกด้วย แต่ก็สามารถแจกพืชอาหารสัตว์ได้เป็นปริมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการ เนื่องจากกำลังผลิตของทางราชการมีจำกัด ซึ่งแม้จะมีการเพิ่มปริมาณการผลิตโดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกข้าวพืชอาหารสัตว์เพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์จำหน่ายให้ทางราชการก็ตาม ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นก็ไม่มากนักเพราะเกษตรกรที่จะมีที่ดินส่วนตัวสำหรับปลูกพืชอาหารสัตว์มีน้อยมาก ผลการดำเนินงานของทางราชการในการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้พืชอาหารสัตว์ที่มีคุณค่าทางอาหารสูงเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า ยังอยู่ในวงจำกัดมากเพราะทุ่งหญ้าเลี้ยง

สัตว์สาธารณะมีน้อยและมักอยู่ห่างไกลจากหมู่บ้าน ทำให้เกษตรกรต้องเสียเวลามากในการนำสัตว์ไปเลี้ยงประกอ กับตัวเกษตรกรเองมีพื้นที่ว่างเปล่าที่จะปลูกพืชอาหารสัตว์เพื่อการเลี้ยงสัตว์โดยเฉพาะค่อนข้างจำกัด และมีแนวโน้มจะลดลงเรื่อย ๆ จากความจำเป็นต้องขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชหลัก

กัณหา : ทางออกของการขาดแคลนพื้นที่ปลูกพืชอาหารสัตว์

4. ความจำกัดของพื้นที่ปลูกพืชอาหารสัตว์ เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการปรับปรุงพืชอาหารสัตว์ ซึ่งถ้าหากยังคงปล่อยให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้ต่อไปอีก การผลิตโคและกระบือจะลดลงอย่างรวดเร็วทั้งปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดการขาดแคลนโคกระบือสำหรับใช้งานในไร่นาและบริโภค อีกทั้งยังขาดรายได้จากการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศอีกด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาทางขยายพื้นที่สำหรับใช้ปลูกพืชอาหารสัตว์ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการปลูกพืชหลักของเกษตรกร และไม่เป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้เพื่อบุกเบิกทำเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ซึ่งปัญหานี้ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ทางออกที่เป็นไปได้ตามเงื่อนไขดังกล่าวก็คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชอาหารสัตว์บนคันนา ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการปลูกพืชอื่นใดเลย

5. ผลจากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการปรากฏว่า พืชอาหารสัตว์ที่เหมาะสมสำหรับปลูกบนพื้นที่คันนาที่น้ำไม่ท่วมในฤดูฝนได้แก่ พืชจำพวกข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวเวราโนสไตโล (Verano stylo) จะสามารถเจริญเติบโตและปรับตัวในสภาพแวดล้อมบนคันนาได้ดีกว่าข้าวชนิดอื่น ๆ ซึ่งจากการทดลองของบุญฤา วิไลพล ในสองหมู่บ้านของจังหวัดขอนแก่นโดยเปรียบเทียบปลูกข้าวพืชอาหารสัตว์ 6 ชนิดบนคันนา ปรากฏว่า ผลผลิตของข้าวเวราโนสไตโลสูงที่สุดที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1
แสดงผลผลิตแห้งของถั่ว (กรัมต่อต้น) ที่ปลูกบนคันนา
ใน 2 หมู่บ้านของจังหวัดขอนแก่น

พันธุ์ถั่ว	บ้านโนนม่วง			บ้านกุดนางพุย		
	ใบ	ต้น	รวม	ใบ	ต้น	รวม
เวอรานอสไตโล	15.2	14.3	29.5	11.3	12.9	24.2
สโคฟิลด์สไตโล	9.3	7.5	16.8	7.8	5.6	13.4
เอนเดเวอร์สไตโล	7.7	8.4	16.1	9.5	8.1	17.5
ข้าวลิสงนา	3.7	4.9	8.6	5.3	5.9	11.2
เช็กกัสไตโล	4.5	5.8	10.3	2.8	4.1	6.9
คูกสไตโล	5.2	4.9	10.1	3.0	2.9	5.9

ที่มา : Wilaipon, B. Evaluation of forage legumes for use on paddy walls. KKU-PIP. Annual Report 1978, p. 46.

6. สำหรับวิธีการปลูกถั่วพืชอาหารสัตว์บนคันนาที่ไม่ยุ่งยากแก่เกษตรกรเพียงแค่เริ่มหว่านเมล็ดพันธุ์บนคันนาในระยะต้นฤดูฝน ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่เกษตรกรเตรียมพื้นที่นาเพื่อย้ายกล้าปลูก โดยใช้เมล็ดพันธุ์หว่านในอัตรา 150 กรัมต่อระยะคันนายาว 100 เมตร และถ้าเกษตรกรกำจัดวัชพืชบนคันนาออกก่อนที่จะหว่านเมล็ดพันธุ์ด้วยแล้ว จะทำให้วัชพืชเจริญเติบโตขึ้น ระยะเวลาที่ต้นถั่วพืชอาหารสัตว์เจริญเติบโตจะใช้เลี้ยงสัตว์ได้นั้น จะอยู่ในช่วงพอดีกับที่เกษตรกรเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้ว ซึ่งตามปกติเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้ว เกษตรกรจะนำสัตว์ไปเลี้ยงในนาข้าวเพื่อให้กินตอซังข้าวและฟางข้าวซึ่งให้คุณค่าอาหารต่ำ แต่ถ้าให้สัตว์เล็มกินถั่วพืชอาหารสัตว์ที่ปลูกบนคันนาเสริมด้วยแล้ว จะทำให้สัตว์มีอัตราความเจริญเติบโตเร็วขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าถั่วพืชอาหารสัตว์ให้คุณค่าอาหารโปรตีนสูงกว่าตอซังข้าวและฟางข้าว

พื้นที่นา : ปลูกพืชอาหารสัตว์ได้

7. นอกเหนือจากการสามารถปลูกพืชอาหารสัตว์บนคันนาได้แล้ว ยังสามารถปลูกบนพื้นที่นาโดยไม่กระทบ

กระเทือนต่อการปลูกข้าวนาปีอีกด้วย จากการศึกษาวิจัยของนักวิชาการพืชอาหารสัตว์ปรากฏว่า ปลูกได้ 2 ช่วงคือ ช่วงฤดูฝนก่อนที่จะปักดำข้าวในนา และปลูกช่วงฤดูแล้งหลังเก็บเกี่ยวข้าวโดยอาศัยความชื้นในดินที่เหลืออยู่ สำหรับประเภทพืชอาหารสัตว์ที่เหมาะสมได้แก่ พืชพวกถั่วเช่นเดียวกับบนคันนา แต่พันธุ์ถั่วที่จะใช้ปลูกในช่วงปลูกก่อนปักดำข้าวควรเป็นพันธุ์ที่ให้ผลผลิตเร็วประมาณ 2 เดือน เช่น ถั่วแลบแลบ (Lablab) ปลูกแล้วตัดเอาไปให้สัตว์กินหรือเก็บสำรองไว้ในเวลาขาดแคลน ส่วนพันธุ์ที่จะใช้ปลูกหลังเก็บเกี่ยวข้าวควรเป็นปอเทืองพันธุ์พื้นเมือง ซึ่งจะให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์อื่น ๆ ดังตารางที่ 2 ในการปลูกปอเทืองพันธุ์พื้นเมือง ถ้าพื้นที่นายังคงมีน้ำอยู่บนผิวดินหรือไม่สามารถไถได้ ก็ใช้วิธีหว่านเมล็ดพันธุ์ในอัตราประมาณ 8-10 กิโลกรัมต่อไร่ แต่ถ้าพื้นที่นามีความชื้นน้อยหรือสามารถไถได้ ก็ให้ไถพื้นที่ก่อนปลูก และในการปลูกควรเป็นแถว ๆ (ระยะห่างระหว่างแถวไม่ควรมากกว่า 30 ซม.) เมื่อปอเทืองออกดอก ถ้าไม่ตัดขนไปให้สัตว์กินก็อาจไถกลบลงในดิน หรือจะตัดให้สูงจากพื้นดินประมาณ 25 ซม. เพื่อนำไปใช้เลี้ยงสัตว์ ส่วนที่เหลือก็ไถกลบลงในดินเพื่อเป็นปุ๋ยในนาข้าว ซึ่งจะทำให้ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2
อิทธิพลของปุ๋ยและการเตรียมดินที่มีต่อผลผลิตแห้งของถั่ว 5 ชนิด
เมื่อปลูกในนาหลังจากเก็บเกี่ยวข้าว

(กิโลกรัมต่อไร่)

ชนิดถั่ว	ไถก่อนปลูก			ไม่ไถ
	ตัดครั้งแรก	ตัดครั้งที่สอง	รวมทั้งหมด	
1. ปอประเทือง				
- ไม่ใส่ปุ๋ย	120	175	295	9
- ใส่ปุ๋ย	87	126	213	18
2. ถั่วพุ่ม				
- ไม่ใส่ปุ๋ย	19	—	19	—
- ใส่ปุ๋ย	47	—	47	—
3. เซสบานี				
- ไม่ใส่ปุ๋ย	—	—	—	—
- ใส่ปุ๋ย	—	—	—	—
4. ฟิลิพีซารา				
- ไม่ใส่ปุ๋ย	6	—	6	—
- ใส่ปุ๋ย	9	—	9	—
5. ฮอสแกรน				
- ไม่ใส่ปุ๋ย	20	—	20	—
- ใส่ปุ๋ย	19	—	19	—

หมายเหตุ ปุ๋ยที่ใส่ประกอบด้วยธาตุฟอสฟอรัส 4.8 กก. และซัลเฟอร์ 4.8 กก. ต่อไร่

ที่มา: Shelton, H.M. An evaluation of dry season legume forage growth following paddy rice. KKU-PIP. Annual Report 1976, p. 45.

8. แต่จากการที่ผู้เขียนไม่ได้เน้นให้ความสำคัญของการปลูกพืชอาหารสัตว์ในนาข้าวเหมือนกับการปลูกบนคันนานั้น เพราะว่า การปลูกพืชอาหารสัตว์ในนาข้าวจะเป็นการแย่งพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างอื่นที่เกษตรกรดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว เช่น ถั่วลิสง ถั่วเขียว ถั่วเหลือง เป็นต้น ซึ่งการปลูกพืชเศรษฐกิจเหล่านี้จะให้ผลตอบแทนสูงกว่าการปลูกพืชอาหารสัตว์ แต่ถ้าในกรณีที่เกษตรกรไม่ได้ใช้ประโยชน์พื้นที่นาในฤดูแล้งซึ่งอาจมีสาเหตุจากความไม่แน่นอนของตลาด ก็น่าจะมีการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชอาหารสัตว์ไว้เลี้ยงของตัวเองหรือจำหน่ายให้แก่ผู้

ต้องการทั้งในรูปต้นถั่วและเมล็ดพันธุ์ถั่ว และนอกจากนี้ การปลูกพืชอาหารสัตว์ในนาข้าว ยังเป็นการเพิ่มปุ๋ยให้พื้นที่นาอีกด้วย

ปลูกพืชอาหารสัตว์บนคันนา : วิธีการหนึ่งของการสร้างงานในฤดูแล้ง

9. ถั่วเวอร์ราโนสไตโลที่แนะนำให้ปลูกบนคันนา โดยเริ่มปลูกในช่วงฤดูฝนดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นพืชที่มีอายุ 2-3 ปี เมื่อเมล็ดแก่ก็จะร่วงหล่นอยู่บนพื้นที่คันนาในช่วงก่อนที่เกษตรกรจะเก็บเกี่ยวข้าว ซึ่งถ้าหากพื้นที่ดินบน

คันทายังมีความชื้นเหลืออยู่ในฤดูแล้ง เมล็ดเหล่านี้ก็สามารถเจริญเติบโตเป็นต้นข้าวได้อีก โดยไม่ต้องหว่านเมล็ดพันธุ์เพิ่มใหม่ ถึงแม้จะมีการปล่อยให้สัตว์เล็มกินต้นข้าวบนคันนา ก็ไม่มีผลกระทบต่อการงอกของเมล็ด และจากการที่ข้าวพืชอาหารสัตว์สามารถเจริญเติบโตได้ในฤดูแล้งเช่นนี้ ทางราชการน่าจะใช้เป็นวิธีการหนึ่งของการสร้างงานในฤดูแล้ง กล่าวคือ กรมปศุสัตว์ควรปรับปรุงแผนงานพัฒนาพืชอาหารสัตว์ โดยเน้นให้ความสำคัญของการใช้พื้นที่บนคันนาปลูกพืชอาหารสัตว์ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ขาดแคลนพื้นที่ปลูกพืชอาหารสัตว์ และการว่างงานในฤดูแล้งของเกษตรกร

10. จุดเริ่มต้นที่เป็นไปได้โดยมีความคล่องตัวมากที่สุดที่ควรจะดำเนินการทันที ได้แก่ การปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปีของโครงการปศุสัตว์ในเขตชนบทยากจนตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน กิจกรรมหลักของโครงการนี้ที่กำลังดำเนินการอยู่ได้แก่การป้องกันกำจัดโรคระบาดและถ่ายพยาธิสัตว์ ซึ่งแผนที่จะปรับปรุงใหม่ควรให้ความสำคัญของกิจกรรมปรับปรุงพืชอาหารสัตว์ ควบคู่ไปกับการป้องกันกำจัดโรคระบาดและถ่ายพยาธิสัตว์ โดยการสนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวเวอรานอสไตโลบนคันนา ทั้งในช่วงฤดูฝนและฤดูแล้ง มาจำหน่ายให้กับโครงการ แล้วทางโครงการก็นำเมล็ดพันธุ์ข้าวที่รับซื้อไว้นี้ไปหว่านตามที่สาธารณะต่าง ๆ เพื่อ

ปรับปรุงให้มีพืชอาหารสัตว์ที่มีคุณภาพสูงขึ้น ผลการดำเนินงานของโครงการตามที่ได้ปรับปรุงใหม่นี้ นอกจากจะทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ข้าวแล้ว ยังได้ต้นข้าวไว้เลี้ยงสัตว์อีกด้วย

บทสรุป

11. การเลี้ยงสัตว์ในนาข้าว โดยให้สัตว์กินข้าวพืชอาหารสัตว์ที่ปลูกบนคันนาหรือที่ปลูกในนาในกรณีที่ไม่ได้ปลูกพืชอย่างอื่นผสมกับวัสดุเหลือใช้ในา จะทำให้สัตว์ได้รับอาหารที่มีคุณค่าต่อการเจริญเติบโตสูงขึ้น ซึ่งเป็นการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมกับเกษตรกรรายย่อยทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรในเขตชนบทพื้นที่ยากจน เข้าไปใช้ในการแก้ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่ปลูกพืชอาหารสัตว์ ซึ่งจะทำให้พืชอาหารสัตว์ที่มีโภชนะสูงกระจายไปสู่เกษตรกรได้กว้างขวาง รวดเร็ว และเสียต้นทุนต่ำ และพื้นที่นาซึ่งได้บิ่ยจากมูลสัตว์ที่นำไปเลี้ยงในนา นอกจากนี้ยังได้ก่อให้เกิดรายได้เสริมแก่เกษตรกรทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง ด้วยการเก็บเมล็ดพันธุ์ข้าวจำหน่ายได้อีกด้วย จึงเป็นสิ่งที่ทางราชการควรจะดำเนินการโดยเร็ว ในการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ข้าวพืชอาหารสัตว์ที่ปลูกได้เองผสมกับวัสดุเหลือใช้ในการเลี้ยงโคและกระบือ

ကမ္ဘာ့ကုမ္ပဏီ



แรงงานเกษตร

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ : กิจกรรมวันนี้ของสมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นกิจกรรมต่อเนื่องซึ่งเราได้ทำมาแล้ว 3 ครั้ง ด้วยกัน โดยเราได้เชิญท่านผู้มีความรู้หลายท่านมาพูดให้เราเห็นภาพที่มีความสำคัญอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจภาพหนึ่ง ซึ่งที่แล้วมาได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ภาพนั้นก็คือภาพที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและปัญหาการทำงานของประชาชน ในครั้งแรกที่พูดกันนั้นก็ได้รับความกรุณาจากผู้รู้หลายท่านว่า เรื่องคนมีงานทำ

ไม่เคยเป็นปัญหาอะไร จนกระทั่งเราไม่เคยสนใจและไม่เคยมีนโยบายอะไรเกี่ยวกับเรื่องนี้ออกมาเลย ต่อมาในครั้งที่สอง เราเชิญมาอีกกลุ่มหนึ่ง กลุ่มนี้มีความรู้สึกที่ว่าต่อไปนี้จะปล่อยให้ตามเรื่องเห็นจะไม่ได้แล้ว เพราะโครงสร้างประชากรมันเปลี่ยนไป จำนวนคนเกิดเพิ่มขึ้น ๆ ในอนาคตก็คงจะหางานทำยากขึ้นทุกที การขยายตัวของปัญหาก็มากขึ้นทุกที ทำให้เป็นที่น่าวิตกกัง ในการอภิปรายครั้งที่สาม ก็พูดกันว่า สิ่งที่น่าจะพิจารณาหรือช่วยกันจับตามองเป็นพิเศษมันอยู่ตรงไหนของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ก็แน่นอนครับ ในจำนวนคนทั้งหมดของประเทศไทยไม่มีที่ไหนจะมีคนไทยอยู่มากเท่าในชนบทซึ่งมีประชากร 75% อยู่ที่นั่น ดังนั้นเราจึงพูดเรื่องที่เกี่ยวข้อง



ข้องกับคนในชนบทและแรงงานชนบท ซึ่งปัจจุบันนี้จำเป็นต้องวิ่งหางานทำกันอยู่ทุกวัน ซึ่งก็คือพวกแรงงานไร้ที่ทำกินและคนในชนบทหลาย ๆ ส่วนที่มีปัญหาเกี่ยวข้องกับความต้องการและปัญหาอะไรต่าง ๆ เพราะฉะนั้นครั้งนี้เป็นครั้งที่ 4 ซึ่งเราจะได้ฟังทรรศนะจากท่านผู้รู้ทั้งหลายในปัญหาที่สืบเนื่องจากคราวที่แล้วว่าปัญหามันอยู่ในชนบทและถ้าพูดถึงปัญหาชนบทเราก็คงต้องพูดถึงเรื่องการเกษตรซึ่งท่านทั้งหลายก็คงทราบดีว่าการเกษตรนั้นก็คือเกือบทั้งหมดของประเทศไทยในขณะนี้ เพราะฉะนั้นประเด็นที่เกิดขึ้นในขณะนี้ก็คือว่าในอนาคตข้างหน้า เราจะสบายใจได้ไหมอย่างไร เกี่ยวกับแรงงานส่วนเกินที่อยู่ในภาคเกษตรของเรา

รุ่งเรือง อิศรางกูร ณ อยุธยา : ถ้าจะพูดถึงการพัฒนาการเกษตรจะจงไปในฐานะที่เป็นแหล่งรองรับแรงงาน ผมอยากมองจากมุมมองของการเกษตรเป็นหลักที่จะไปเชื่อมโยงกับความแตกต่างระหว่างภาค ในการมองนั้นผมจะมองทางด้านการผลิตเป็นหลักเพราะเราพอมีข้อมูลอยู่บ้างที่จะแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านการผลิตซึ่งจะไปเป็นตัวอธิบายในเรื่องของแรงงาน เรื่องรายได้ว่าจะเป็นอย่างไรมากกว่า ในด้านการผลิตทางการเกษตร ถ้าเรามองจากทางด้านกรวางแผนเราก็แยกออกเป็นสาขาย่อยได้ 4 เรื่อง คือ พืช ประมง ปศุสัตว์ ป่าไม้ แต่ถ้าเราดูความเกี่ยวข้อง หรือสัดส่วนของแรงงานที่เกี่ยวข้อง อาจจะมองเฉพาะพืชก็ได้ เพราะว่าการปลูกพืชเป็นอาชีพที่สำคัญและมีแรงงานมาเกี่ยวข้องถึงร้อยละ 90 ก็ว่าได้ ทีนี้ถ้าเราดูถึงผลการพัฒนาที่แล้ว ๆ มา มันก็เป็นสิ่งที่พวกเราได้ยินได้ฟังเสมอมาว่า การผลิตในบ้านเราที่เพิ่มขึ้นแต่ละครั้งส่วนใหญ่เป็นไปในเรื่องของการขยายพื้นที่ ในด้านการเพิ่มผลผลิตต่อไร่จะมีส่วนน้อยมากในการเพิ่มผลผลิต ฉะนั้นพื้นที่ทำการเกษตรที่เราขยายกันปีละ 4% จึงเป็นตัวอธิบายที่สำคัญว่ามีการเพิ่มพื้นที่หรือไม่ ไม่ใช่ในเรื่องประสิทธิภาพการผลิตอย่างแท้จริง อันนี้จะเป็นตัวหลักสำคัญว่า การมีงานทำของเราขึ้นอยู่กับการขยายพื้นที่

ทีนี้เราจะมาดูกันว่าพืชอะไรที่มีการขยายการผลิตมากที่สุด และอยู่ในแถบไหน เพื่อจะดูว่าการที่มียางทำขึ้นมา

ใหม่ ๆ มันเกิดขึ้นทางภาคไหน เท่าที่ผมมีตัวเลขอยู่ พอจะทราบว่ามีการขยายพื้นที่การผลิตสูงที่สุดในบรรดาพืชต่าง ๆ อยู่ในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง ถ้าดูเป็นรายพืช เช่น กาแฟ การผลิตขยายมากที่สุดเลย ลงในภาคเหนือและภาคใต้เป็นหลัก พอหันมาดูมันสำปะหลัง ซึ่งพวกเรามักจะเชื่อมโยงมันสำปะหลังกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็จริงอยู่ แต่การขยายพื้นที่ปลูกมันสำปะหลังและแปรรูปผลผลิตออกมาส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง ส่วนยาสูบก็มีที่ภาคเหนืออีก

จะเห็นได้ว่าที่เราบอกว่าผลผลิตการเกษตรขยายได้ปีละ 5% ส่วนใหญ่เป็นการขยายพื้นที่เพาะปลูก ในด้านของผลผลิตต่อไร่มีส่วนน้อยมาก และจะเห็นว่าพื้นที่ที่มีการขยายการผลิต มักอยู่ในภาคกลาง ภาคเหนือตอนล่าง และภาคใต้ ถ้าเป็นอย่างนี้ผมคิดว่ามันน่าจะตรงกับที่เราได้ยินได้ฟังเสมอว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในด้านการพัฒนาการเกษตรไม่ค่อยจะไปลงที่ภาคอีสานนัก ถ้าหากว่าการขยายพื้นที่เพาะปลูกของเราส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภาคอื่น ๆ ผลผลิตที่เกิดขึ้นก็อยู่ในภาคอื่น ๆ ไม่ค่อยจะอยู่ในภาคอีสาน ถ้าเราย้อนกลับไปดูสำหรับภาคอีสานเราจะเห็นว่าข้าวเป็นหลักอยู่เช่นเดิม และเป็นการเกษตรแบบอาศัยน้ำฝน เพราะฉะนั้นการมีงานทำในภาคเกษตรของอีสานส่วนใหญ่จึงอยู่ในช่วงฤดูฝน อันนี้ก็ตรงกับที่เราทราบกันดีอยู่แล้ว ผมเองไม่สามารถที่จะกล่าวไปถึงช่วงฤดูทำงานทางภาคเหนือซึ่งแบ่งเป็นหลายลักษณะได้ แต่อย่างน้อยเราก็จะเห็นได้ว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นอยู่ในภาคกลาง ภาคเหนือตอนล่าง และภาคใต้ ส่วนอื่น ๆ ยังต้องพึ่งเกษตรกรรมน้ำฝนอยู่ เพราะฉะนั้นในเรื่องของการจ้างงานนอกฤดูทำนา โดยเฉพาะในช่วงมกราคม-มีนาคม จึงเป็นเรื่องที่ทุกคนให้ความสนใจ

ทีนี้ถ้าเราจะบอกว่าในอนาคตเราจำเป็นต้องนึกถึงการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของเราให้มากขึ้นโดยเฉพาะเรื่องป่าไม้ ก็หมายถึงว่าต้องพยายามไม่ให้พื้นที่ทางการเกษตรขยายมากขึ้นไปอีก อันนี้ก็คงจะเป็นคำตอบว่าแรงงานภายในสาขาเกษตรจะเป็นอย่างไรในอนาคต ถ้าเราจะดูแนวโน้มในอดีตแล้ว มันก็ไม่ได้สร้างความอบอุ่นใจแต่ประการใด ในเมื่อแรงงานของเราจะเพิ่มขึ้นปีละ 7 แสนคนในสาขาเกษตร ถ้าหยุดในเรื่องการขยายพื้นที่มันน่าจะมียางทำที่นำติดเป็นอย่างไร ถ้าเราจะกลับมาดูว่าถ้าแยก

พื้นที่การเกษตรออกเป็น 2 ลักษณะ ลักษณะหนึ่งเราเห็นแนวของการพัฒนาและการพัฒนาที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง ภาคเหนือตอนล่างและภาคใต้ มีพืชหลายชนิดลงไปปลูก แต่ว่าจุดที่น่าสนใจและเป็นลักษณะหนึ่งของการเกษตรก็คือภาคอีสาน และคงจะมีทางภาคเหนือตอนบนที่การเกษตรยังต้องพึ่งอยู่กับน้ำฝน และข้าวยังเป็นพืชหลัก แต่ขณะเดียวกันเรายังมองไม่เห็น เทคโนโลยีทางการเกษตร ที่จะช่วยการเกษตรพึ่งน้ำฝนได้อย่างชัดเจน และให้ความมั่นใจว่าการเกษตรของพื้นที่เหล่านี้จะดีขึ้น ปัญหาการจ้างงานนอกฤดูฝนจึงยังเป็นเรื่องหนักอยู่

ถ้าเป็นเช่นนี้ ในแง่ของมาตรการในการพัฒนาเราคงไม่หวังที่จะสร้างการพัฒนาในระดับสูงอย่างเลอเลิศ ในเรื่องของการเกษตร เราเพียงหวังการปรับปรุงเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการเพิ่มผลผลิตนั่นเอง ซึ่งในกลุ่มของการพัฒนาชนบทยากจน เราก็มองปรัชญาและแนวทางอยู่แล้วว่า ให้เป็นเรื่องง่าย ๆ ที่ชาวบ้านเขาทำได้เองและหวังเพียงแต่ว่าจะเพิ่มผลผลิตทางด้านอาหารพอสมควรเท่านั้น และคิดว่าจุดที่น่าสนใจก็คือ อีกเขตหนึ่งเพราะว่าความหวังของเราในเรื่องของการเกษตรที่จะไปถึงขั้นส่งออกมากขึ้น น่าจะอยู่ในเขตเกษตรก้าวหน้าที่เราจะพูดถึง สิ่งนี้ผมคิดว่าที่เราเรียกว่า เขตเกษตรก้าวหน้าบ้าง เกษตรไม่ยากจนบ้าง จะเป็นชื่อใดก็ตามเชื่อว่าเรามีทางที่จะปรับปรุงการเกษตรในพื้นที่เหล่านี้อีกมาก ไม่ว่าเราจะมองในด้านประสิทธิภาพการผลิตในปัจจุบัน ซึ่งยังต่ำกว่าอีกหลาย ๆ แห่งที่เราคิดว่าน่าจะสู้เขาได้ ถ้าเรามองถึงความสามารถของเกษตรกรในพื้นที่เหล่านี้เราเชื่อว่าเขามีประสบการณ์และความชำนาญที่จะรับมืออะไรหลายอย่างได้ดี แต่ว่าจุดหลักที่เราต้องนึกถึงในการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ก็คือในเรื่องธุรกิจ เราอาจจะมองพื้นที่เหล่านี้ในลักษณะทางวิชาการมากเกินไปก็ได้เวลานี้พวกปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เราก็ได้ลงไปมากแล้ว ไม่ว่าจะมองจากทางด้านเงินลงทุนหรือด้านเทคนิค สิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างอื่นก็คือว่าเราจะดึงเอาระบบธุรกิจเข้ามาในพื้นที่นี้ได้อย่างไร ที่จะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของเราสูงกว่าที่เป็นอยู่ และสามารถทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ได้ ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นมาตรการหลัก ในเรื่องของการเกษตรที่เราควรจะมอง และเชื่อว่าน่าจะมีส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาแรงงานได้ โดยเฉพาะเขตเกษตรก้าวหน้า

นอกจากนี้ผมยังได้ยินได้อ่านเอกสารจากหลาย ๆ แห่ง หรือจากผู้รู้หลาย ๆ คนที่ชำนาญในเรื่องนี้ เสนอแนะที่จะให้โยกย้ายแรงงานจากเขตล้าหลังเข้าไปในเขตก้าวหน้า ซึ่งก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่น่าให้ความสนใจ และเชื่อว่าเป็นความเป็นจริงคงเกิดขึ้นแล้ว เราเห็นตัวอย่างมากมาย เช่นแรงงานในภาคอีสานมายังตะวันออก หรือไปทางภาคเหนือ เช่น จ.กำแพงเพชร แต่มันก็มีเรื่องน่าสนใจที่จะไปเกี่ยวข้องกับระบบการเกษตรที่ได้กล่าวแล้วว่าแต่ละภาคไม่เหมือนกัน การที่คนจากภาคหนึ่งไปทำงานอีกภาคหนึ่ง สิ่งที่เขาจะได้ นอกจากค่าจ้างแล้วผมคิดว่า เราต้องนึกถึงในระยะยาวว่าเขาได้อะไรขึ้นมาใหม่ ในเรื่องของวิชาการในเรื่องของความรู้ ที่เขากลับไปแล้ว เขาสามารถที่จะปรับปรุงวิธีการทางด้านเกษตรของเขาได้หรือไม่ในพื้นที่เดิม เพราะฉะนั้นในแง่ของการเกษตรผมอยากจะทำว่า ในส่วนของพื้นที่ล้าหลังที่เราอยากรู้มองไม่เห็นทางนักในการที่จะปรับปรุงการเกษตรมากมายในเขตนี้ จนกว่าเราจะมียุทธศาสตร์อะไรสักอย่างที่ยั่งยืนให้เราเห็นได้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ การที่เรามีแรงงานในช่วงมกราคม-มีนาคม เราจะเอามาใช้ในเรื่องของการเกษตรได้อย่างไรนั้น ก็คงจะไม่พ้นความสงสัยไม่สบายใจอยู่ในขณะนี้เพราะยังมองไม่เห็น เพียงแต่หวังเป็นอย่างยิ่งในเรื่องของระบบการจัดการที่ดี หรือระบบของธุรกิจทางการเกษตรที่ดี น่าจะมีส่วนช่วยเกษตรกรนอกพื้นที่เกษตรก้าวหน้าได้พอสมควร

ถ้าจาย เอี่ยมสุรีย์ : ตามที่อาจารย์โฆสิต ได้กล่าวแล้วว่าประชากรที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมถึง 75% นั้น ในส่วนตัวผมคิดว่าอีก 25% ก็ยังคงต้องอาศัยเกษตรกรรมอีกมากทีเดียวไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม ผมขอกล่าวข้อเท็จจริงบางประการที่ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตพืชหลักหลายอย่าง เช่นข้าวเปลือกไม่ว่านาปีหรือนาปรังรวมกันแล้วไม่ต่ำกว่า 17 ล้านตันต่อปี สำหรับข้าวโพดนั้นประมาณ 3 ล้านตันต่อปี อ้อยประมาณ 20 กว่าล้านตันถ้าผมจำไม่ผิด ขณะเดียวกันมันสำปะหลังก็ 10 กว่าล้านตันต่อปี เมื่อรวมกันแล้ววัตถุดิบที่กล่าวมีไม่ต่ำกว่า 50 ล้านตันทั้งหมดนี้เป็นวัตถุดิบเฉย ๆ การที่จะขนวัตถุดิบเหล่านี้เข้าโรงงาน แล้วก็ขนส่งวัตถุดิบสำเร็จรูปแล้วออกมาจากโรงงาน เป็นต้นว่าข้าวเปลือกเมื่อสีเป็นข้าวสารแล้วก็ต้องมีการขนส่งอีก ที่พูดหมายถึงการขนส่งอย่างเดียวที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ถ้าคิดแล้วอย่างน้อยก็ตกประมาณ 100 ล้านตันต่อปี ถ้าเราใช้รถสิบล้อ

ลือขนอย่างน้อยต้องมี 10 ล้านคันรถ ซึ่งจะช่วยสร้างงานทางอ้อมสักเท่าไร ซึ่งเกี่ยวกับอาชีพการขนส่งไม่ว่าทางบกหรือทางน้ำ

นอกจากการเกษตรกรรมที่จะเกี่ยวข้องกับการขนส่งแล้วยังเกี่ยวพันไปถึงโรงงานประกอบรถยนต์อีก คิดดูง่าย ๆ การจะขนส่ง 10 ล้านคันรถ จะต้องใช้รถสิบล้อกี่คันในกรณี 10 ล้านเที่ยว นอกจากจำนวนรถแล้ว Spare parts ต่าง ๆ ที่จะมา supply รถสิบล้อ รวมตลอดไปถึงยางรถยนต์ ปัมมน้ำมันต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นจะเห็นว่าการเกษตรกรรมนั้น นอกจากจะสร้างงานให้กับตัวเองแล้วยังสร้างงานให้กับภาคอื่น ๆ อีกมากมาย

ในด้านที่เกี่ยวกับการส่งออกก็มีเรื่องของแรงงาน ซึ่งก็ทราบกันแล้วว่าเกี่ยวกับกรรมกรอีกหลายล้านคน โดยเฉพาะใน กทม. อย่างน้อยก็หลายแสนคน นอกนั้นก็เรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Shipping เรื่องของเรือ เรื่องของธนาคารต่าง ๆ เรียกได้ว่าเกือบทุกสาขาอาชีพจะต้องมาเกี่ยวข้องกับสาขาเกษตรกรรมไม่มากนักน้อยเกือบจะกล่าวได้ว่าการสร้างงานในชนบทในภาคเกษตรกรรมนั้น จะมีผลต่อเนื่องกับการสร้างงานในเมืองด้วย แต่ในทางตรงกันข้าม การสร้างงานในเมืองนั้นไม่จำเป็นต้องไปสร้างงานในชนบทด้วย อย่างเช่นโรงงานประกอบรถยนต์ ไม่จำเป็นต้องไปสร้างงานในชนบท เพราะฉะนั้นจึงอยากจะเน้นความสำคัญของการสร้างงานในชนบท

ทีนี้เราจะทำอย่างไรจึงจะให้คนชนบทมีงานทำและดีด้วย และเป็นการประกอบอาชีพที่มีโชหดตัวลงทุกที ๆ อย่างที่เห็นกันอยู่ ปัญหาแรงงานต่อไปคงจะมีความรุนแรงยิ่งขึ้นทุกวัน เนื่องจากเศรษฐกิจภาคชนบทไม่เป็นที่น่าพอใจนัก เราได้มีการพูดกันบ่อยถึงการจะสร้างบรรยากาศการลงทุน แต่รู้สึกว่าการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการไปชักชวนชาวต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจาก BOI แต่สำหรับคนไทยกลับถูกมองข้ามไป เราไม่เคยพูดถึงว่าเราจะสร้างบรรยากาศการลงทุนในชนบท บรรยากาศการลงทุนสำหรับตาสีตาสาซึ่งผมก็ไม่โทษใครหรอกครับ เพราะว่าแต่ไหนแต่ไรมากก็เป็นเช่นนี้ ขณะนี้เรากำลังชวนคนฮ่องกงเข้ามา เราจะต้องเตรียมนี้เตรียมโน่น เมื่อมาแล้วจะต้องมีอย่างนี้ใช้อย่างโน้นใช้ ต้องการโครงสร้างอย่างนั้นอย่างนั้น และต้องมาประกันให้มีกำไรด้วย ส่วนการสร้างบรรยากาศการลงทุนในชนบทนั้น มันก็คงไม่มีอะไรมากไปกว่า ขอให้ผู้ลงทุนลงแรงทำ

อะไรในชนบทแล้ว อย่างน้อยที่สุดก็ให้คุ้มค่าแรง แต่ถ้าหากว่าทำไปแล้วหดตัวลงทุกที แม้กระทั่งค่าแรงขั้นต่ำในชนบท 60 บาทก็ยังไม่ได้ 50 บาทก็ยังไม่ได้ 30 บาทก็ยังไม่ได้ ก็ถือว่ายังไม่คุ้มกับการที่จะลงแรง เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเราน่าจะมาหาทางในเรื่องของบรรยากาศการลงทุนใช้ชนบทให้มากที่สุด

ผมคิดว่าการทำให้มีการลงทุนในชนบทนั้นควรมีสี่สิ่ง 3 ประการคือ **ประการแรก** ในเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของดินและน้ำ **ประการที่สอง** เกี่ยวกับเทคโนโลยีในการผลิต ซึ่งผมคิดว่าของเรายังล้าหลังอยู่มากทีเดียวในระยะหลายต่อหลายปีที่ผ่านมา เราขายเนื้อที่มากกว่าการลงทุนทางด้านเทคโนโลยี ในที่นี้ใคร่ยกตัวอย่างว่าส่วนใหญ่ในผลผลิตของเรา ไม่ว่า ข้าว ข้าวโพด โดยเฉพาะข้าวเหลือง เมื่อเทียบกับมาตรฐานโลกแล้ว เราผลิตได้เพียง 1 ใน 3 เท่านั้นเอง จะเห็นได้ว่า การลงทุนทางด้านเทคโนโลยียังไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรน่าจะมึบตบามากกว่านี้

ประการสุดท้ายถึงเรื่องการตลาด เราได้พูดถึงความอุดมสมบูรณ์ของดินเรื่องเทคโนโลยีของการผลิต ซึ่งเป็นเรื่องของรายจ่ายซึ่งในแง่ประสิทธิภาพแล้วก็หมายถึงว่าถ้ารายจ่ายน้อยก็ยิ่งดี ทำให้ต้นทุนการผลิตยิ่งต่ำลงมา อย่างไรก็ตาม แม้ต้นทุนการผลิตจะต่ำ แต่ทางด้านการตลาดเรายังล้าหลังอยู่ก็ขาดทุนได้ เช่น เดิมที่เราผลิตของชิ้นหนึ่งไม่ถึง 100 บาท แต่เราพยายามเอาเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้จาก 100 บาท เหลือ 70 บาท แต่การตลาดเราไม่เอาไหนเลย ขาย 60 บาท รายรับต่ำกว่ารายจ่าย ส่งเสริมเท่าไรมันก็ไม่ออกเงยสักที เพราะมันไม่มีสิ่งจูงใจ ฉะนั้นทางด้านการตลาดสำคัญมาก เรามักมองข้ามไป ถ้าเราจับกันคนละทีสองทีแล้ว ผู้ที่ไม่ใช่ฝีมืออาชีพจริง ๆ จะต้องเสียหายมากกว่า หลายท่านก็คงจะได้อ่านจากหนังสือพิมพ์แล้วว่า หน่วยงานนี้หน่วยงานโน้นไปจับโน้นจับนี้ไม่เท่าไรก็ปล่อย

เรื่องของการตลาดเกี่ยวข้องกับการปัจจัยหลายอย่างในการที่จะให้ตลาดของพืชผลหลายต่อหลายอย่างขายดีหรือไม่ดี ซึ่งอันนี้ส่วนใหญ่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น

นโยบายส่งออก เป็นที่ทราบกันแล้วว่าพืชผลจะขายได้ราคานั้นเป็นเรื่องของอุปสงค์และอุปทาน ถ้าความต้องการมีอยู่มากผลผลิตถึงจะมากน้อยอย่างไรก็จะได้ราคาดีอยู่ของมีน้อยย่อมมีราคาถ้าความต้องการมีอยู่มาก ฉะนั้นเรา

จึงต้องดูเรื่องส่งออกให้มากที่สุด และท่านทั้งหลายก็ทราบกันอยู่แล้วว่า ในการส่งออกพืชไร่ นั้น รัฐบาลเองกลับมีนโยบายที่สวนทางกันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายส่งออกจะเห็นได้ชัด การที่มีโควตาส่งออกในหลายปีที่ผ่านมาแบบปิด ๆ เปิด ๆ ตลอดเวลา เพราะอะไร เพราะกลัวอยู่เรื่อยว่าสินค้านั้นจะมีราคาสูง จึงได้มีการเอาระบบโควตามาใช้ การใช้ระบบโควตาส่งออกนั้น ก็หมายถึงการที่จะปิดความต้องการบางส่วนจากต่างประเทศ เพื่อให้ของในประเทศมีมากเมื่อมีมากราคาก็ถูกลงเป็นธรรมดา

ในด้านนโยบายการค้า ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สินค้าเกษตรไม่ได้ราคาเหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น ทุเรียน รัฐบาลเคยบอกว่าต่อไปจะสร้างโรงงานแปรรูปทุเรียน เพื่อทำให้เกิดความต้องการอีกทางหนึ่งในการแย่งซื้อทุเรียน เพื่อให้ราคาทุเรียนสูงขึ้น พอโรงงานเปิด รัฐบาลก็ปิดไม่ให้ส่งออก ทุเรียนมีเท่าไรก็ให้อามาขายให้โรงงานภายในประเทศหมด เป็นการเลี้ยงนกอุตสาหกรรมภายในประเทศ ทุเรียนก็ถูกกดราคา นโยบายการค้าอีกหลายอย่างที่ปิดกั้นการส่งออก เช่น ข้าวเป็นที่ทราบกันดีว่า ทั่วโลกราคาข้าวตกต่ำมาแล้ว 2-3 ปี เกือบจะเรียกว่าชาวนาทั่วโลกกำลังรับกรรมอยู่ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น ไต้หวัน ดันทุ่นการผลิตตันละ 6-7 ร้อยเหรียญสหรัฐฯ ขณะที่ข้าวในตลาดโลกตันละ 250-280 เหรียญสหรัฐฯ ชาดทุ่นกันย่อยยับ ฉะนั้นในการส่งออกรัฐก็ต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะลดต้นทุน แต่ของเรานั้นเมื่อประมาณ 2 ปีกว่ามานี้ เราเคยขายข้าวได้ตันละ 5-6 ร้อยเหรียญสหรัฐฯ ต่อตัน ช่วงนั้นมีการเก็บพรีเมียม มีการเก็บสำรองข้าวต่าง ๆ หลายพันบาทต่อตัน อันนั้นไม่ว่าอะไร แต่ขณะนี้ราคาข้าวลดลงมาเรื่อย ๆ จาก 500 เหรียญเป็น 200 เหรียญเท่านั้น พรีเมียมกับภาษีส่งออกข้าวก็ยังคงเดิม ขณะนี้ก็เก็บกันตันละ 800-900 บาท จะเห็นได้ว่าไม่ยุติธรรมในขณะที่ราคาก็ย่ำแย่อยู่แล้ว

ในด้านภาษีอากรนำเข้าก็มีส่วนอยู่มาก จะเห็นได้ว่า ภาษีการนำเข้าเป็นการคุ้มครองธุรกิจโน้นธุรกิจนี้ ถ้านำเข้าเอารถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องเสียงเข้ามา ท่านจะต้องเสียภาษีนำเข้า ภาษีการค้า 100 กว่าเปอร์เซ็นต์ต่อราคาดันทุ่น ถ้าเรามาดูสินค้าอุตสาหกรรมที่เมืองนอกเอามาทุ่มตลาดในบ้านเรา เช่น ถั่วเหลือง กากถั่วเหลือง น้ำมันพืช อะไรเยอะแยะ ปีหนึ่งหลายพันล้านบาท ทั้ง ๆ ที่เราเองเป็นประเทศเกษตรกรรม เรายังถูกประเทศอื่นเอาสินค้าเกษตรมาทุ่มตลาดของเรา จะเห็นได้ว่าเนื่องจากนโยบายในการที่เราไม่กล้าไปให้การคุ้มครองภาคเกษตรกรรม ผม

คิดว่าหากเรามามองหรือทบทวนนโยบายการค้าแล้ว และมาเปรียบเทียบกับการค้าคุ้มครองของคนอื่นแล้ว เราน่าจะรู้สึกตัว แล้วมาปรับปรุงใหม่เพื่อปกป้องไม่ให้ของนอกมาทุ่มตลาด และทำลายการทำมาหากินของเกษตรกรไทยเรา

อีกเรื่องคือโอกาสในการส่งเสริมอาชีพ ที่เห็นโอกาสดี ๆ มีมากแต่ทำไม่ได้เนื่องจากว่าคนน้อย กฎหมายที่จะตราออกมาก็นานโขทีเดียวแล้วก็ทำกันไม่ได้ แล้วก็ไม่มีใครสนใจจะแก้ไข ที่พูดกันมานานแล้วคือกฎหมายโรงฆ่าสัตว์ เมืองไทยเรานั้นมีปัจจัยที่สมบูรณ์มากทีเดียวในการที่จะผลิตเนื้อขึ้นมาได้ ประเทศเล็ก ๆ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฮังการี ฯลฯ ประเทศเหล่านี้เมื่อเลี้ยงสุกรแล้วค่าใช้จ่ายสูงมากทีเดียว สูงกว่าของเราเสียอีก เพราะเรามีวัตถุดิบใช้เองพร้อมอยู่แล้ว อย่างไต้หวัน ผลิตสุกรไปขาย ก็เอาปลาปนจากไทย เอาข้าวโพดจากไทย หรือกลุ่มประเทศ EEC. ก็เหมือนกัน ญี่ปุ่นก็เช่นกัน ทุกวันนี้ผลิตหมูไปขายไม่ใช่เพราะเอามันสำปะหลัง ข้าวโพด ปลาปนจากเรา หรือ แต่ของเรามีพร้อมทุกอย่างไม่ว่าดินฟ้าอากาศก็อำนวย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นติดอยู่ที่ พ.ร.บ. อย่างเดียว ห้ามมิให้เอกชนตั้งโรงฆ่าสัตว์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุกร ในเมื่อทุกอย่างเป็นเรื่องของการผูกขาดอยู่กับเทศบาล สุขาภิบาล โอกาสที่จะขยายตัวหารายได้มากมายเหลือเกิน โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ปีหนึ่งเป็นหมื่น ๆ ล้านทีเดียวในการที่จะส่งเสริมอาชีพที่ดี แก้ไขปัญหาดุลการค้าขาดดุลก็ดี เหล่านี้เป็นสิ่งที่ช่วยได้ ติดขัดอยู่ที่ พ.ร.บ. เท่านั้น ไม่มีใครคิดจะไปแก้ไขเป็นสิ่งที่น่าเสียดาย

ขอย้อนกลับมาทางด้านแรงงานเกษตร ขณะนี้น่าเป็นห่วงเหลือเกินเพราะประชากรมากขึ้นทุกที แต่งานก็ยังไม่มีขยายไปไหน ดังที่ผมเรียนแต่ต้นแล้วว่า การที่ประเทศไทยผลิตสินค้าเกษตรกรรมเทียบเท่า 1 ใน 3 ของผลผลิตต่างประเทศนั้นฟังดูก็น่าวิตก ว่าทำไมเขาทำได้ เขาทำได้ถึง 1 ตัน ของเราได้ 300-330 ก.ก. น่าวิตกจริง ๆ แต่ถ้ามองในแง่ดีเรายังมีทางที่จะขยายอีกเยอะโดยไม่ต้องไปบุกป่า คือแทนที่เราจะผลิตได้ 300 ก.ก. ต่อไร่ เราขอให้เพิ่มขึ้นนิดเดียวเท่านั้นเองไม่ต้องเอาเท่ามาตรฐานโลก เอาแค่ครึ่งเดียวของโลก ผมคิดว่าการที่จะส่งเสริมอาชีพ เราก็จะเพิ่มขึ้นอีกหลายสิบล้านเปอร์เซ็นต์ ถ้าเกษตรกรรมดีขึ้น ผลกระทบมันก็จะไปถึงสาขาอื่น ผมยังมีค่านิยมอยู่มากที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจบ้านเรานั้น ขอให้เอาจริงเอาจังสักหน่อยจะไปได้ไกล เราจะเห็นได้ว่าเมื่อ 15 ปีก่อนมีคนพูดว่าประเทศไทยจะต้องซื้อข้าวมากิน แต่ปรากฏว่าอัตราการเกิดของ

ประชากรใน 20 ปีที่ผ่านมาเป็นเพียงครึ่งหนึ่งของการเติบโตทางภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าภูมิใจ ฉะนั้นเราจึงต้องพยายามสร้างงานเอาไว้ พยายามเปิดโอกาสเอาไว้เพื่อรักษาระดับอัตราอันนี้ไปเรื่อย ๆ จริง ๆ แล้วไม่ใช่การทำมาหากินเหลือปากว่าแรงอะไร ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เราจัดได้ การทำมาหากินก็ยังมียุ่่มากทีเดียว

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ : ผมคิดว่าผมอยากจะเริ่มอย่างนี้ครับ เรื่องของแรงงานเกษตรเราคงจะพูดถึงแรงงานที่อยู่ในสาขาเกษตร ทำอาชีพเกษตร และเป็นแรงงานที่เกิดขึ้นในชนบท ถ้าเรามองแรงงานเกษตรในแง่ของจุลภาคในแง่ของขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เราพอจะมองเห็นภาพได้ง่าย ๆ ว่าเมื่อประเทศนั้นพัฒนาจากสังคมที่ล่าหลังหรือประเทศที่ยากจนหรือกำลังพัฒนาแรงงานเกษตรจะมีสัดส่วนที่สูงมาก หมายถึงแรงงานของประเทศส่วนใหญ่ใช้ไปในการเกษตร เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้ามากขึ้น ประเทศก้าวไปสู่ระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น สิ่งที่จะตามมาคือแรงงานภาคเกษตรจะมีสัดส่วนน้อยลง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ ญี่ปุ่น แรงงานทางด้านเกษตรกรรมเป็นเพียง 5% ของแรงงานทั้งประเทศ แนวโน้มลักษณะนี้อาจจะทำให้เรามองเห็นภาพว่า ในอนาคตซึ่งไม่ทราบว่กี่ปีที่แรงงานนั้นจะต้องมีการเคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม เพราะฉะนั้น ผมก็อยากเริ่มต้นด้วยสิ่งนี้และอยากจะเรียนว่าในเรื่องของสัดส่วนของแรงงานเกษตรไทย มีการลดสัดส่วนลงทุกปีตลอดเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ในสมัยก่อนเราเคยมีกว่า 80% เป็นแรงงานเกษตร ตอนนี้อยู่มาเหลือ 70% เท่านั้นเอง สิ่งนี้ก็เป็นที่ไปตามกระบวนการพัฒนาที่น่าจะคาดได้ตามทฤษฎี ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า แม้สัดส่วนแรงงานเกษตรจะน้อยลงไป แต่จำนวนคนที่อยู่ในแรงงานเกษตรจริง ๆ ปกติไม่ลดลงอย่างรวดเร็ว หรือว่า จะไม่ลดลงเป็นสัดส่วนในแรงงานสาขาเกษตร เราจะเห็นว่าในประเทศไทยเรานั้นแรงงานเกษตรเพิ่มขึ้นมาทั้ง ๆ ที่สัดส่วนในภาคเกษตรได้ลดลง สิ่งเหล่านี้มีข้อที่น่าคิด น่าสนใจทีเดียวว่า ในอนาคตจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เมื่อไหร่แรงงานเกษตรหรือจำนวนคนในเกษตรจะลดลงคล้าย ๆ กับสัดส่วนของแรงงานเกษตรที่ลดลงตามลำดับของขบวนการพัฒนา

สิ่งที่ผมได้เรียนให้ทราบตอนนี้ เพื่อให้ท่านได้ทราบ ว่าในอนาคตเราจะคาดหวังอะไรได้บ้างในเรื่องนี้ ที่นี้ในเรื่อง

ของแรงงานเกษตรนั้น ผมคิดว่าอุปสงค์เป็นอย่างไร อุปทานเป็นอย่างไร อุปสงค์เพิ่มขึ้นทันกับอุปทานหรือเปล่า หมายความว่าแรงงานเพิ่มขึ้นทุกปี แล้วความต้องการแรงงานที่จะใช้ทางเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ทันกับการเพิ่มขึ้นของปริมาณแรงงานหรือไม่ ก็ปรากฏว่าในเรื่องแรงงานเกษตรที่พบในประเทศไทยมีปัญหาการทำงานไม่เต็มที่ ก็คล้ายกับว่าเราใช้ทรัพยากรแรงงานอย่างไม่เต็มที่ ประโยชน์ก็ไม่เกิดเต็มที่ เพราะฉะนั้นผลผลิตและรายได้ก็ไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาเรื่องการว่างงาน การทำงานต่ำกว่าระดับ ไม่ว่าจะเป็นการว่างงานแบบไหนก็ตามในทางเกษตร ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดการอพยพของคนชนบทเข้าเมือง การอพยพนี้ความจริงก็ไม่ใช่เรื่องแปลก แต่ที่น่าตกใจก็คือว่า เขาอพยพเพราะมีแรงผลักดันให้ต้องอพยพ หมายความว่าจำเป็นต้องอพยพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว ไม่ใช่อพยพเพราะมีแรงดึงไป เช่น การที่อุตสาหกรรมขยายตัวมากต้องการแรงงานมาก เลยถูกดึงไปในลักษณะนั้น หรือการมีค่าแรงสูงอาจทำให้สวัสดิการของคนงานดีขึ้น ก็เลยไป แต่สภาพปัจจุบันแรงงานที่อพยพเข้ามาในเมืองหลวงนั้นก็อยู่ในฐานะที่ลำบาก เพราะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการอพยพที่จะก่อให้เกิดมีการจ้างงานและรายได้มากขึ้นได้ อีกเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการจ้างงานในชนบทนั้น ตัวเลขที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่าแรงงานชนบทหรือคนในชนบทมีงานทำมากตลอดปี ถ้าเรารวบรวมจากข้อมูลละเอียดจริง ๆ มีข้อที่น่าคิดคือว่า คนที่อยู่ในระดับรายได้ต่ำนั้นมีชั่วโมงการทำงานที่สูงกว่าคนที่มียาได้ระดับสูงพูดง่าย ๆ ก็คือคนจนทำงานมากกว่าชั่วโมง หรือทำงานหนักกว่าคนมั่งมี ซึ่งไม่น่าแปลก แต่ถ้าเรารู้ว่าเขาทำงานหนักขนาดไหน งานประเภทไหนที่เขาทำ เราก็อาจจะมีความรู้สึกว่ เราน่าจะทำอะไรสักอย่างหนึ่งที่จะไปดึงรายได้ของคนจนให้สูงขึ้น อัตราค่าจ้างต่าง ๆ ก็เป็นปัญหาที่สำคัญ

สำหรับเรื่องการเกษตร เรามีโอกาสแค่ไหนที่จะขยายความต้องการแรงงาน ดร.รุ่งเรือง บอกว่า เมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาการเกษตรของเรามีโอกาสสร้างงานให้แก่คนชนบทหรือแรงงานเกษตรเป็นจำนวนมาก เพราะเราไปถางป่า ทำลายป่ากันมากมาย และขยายเนื้อที่ในอัตราสูงมากปีละประมาณ 4% ถ้าเป็นอย่างนี้ก็ไม่น่าจะมีปัญหา เพราะว่าอัตราการเพิ่มประชากรเมื่อ 20 ปี ดังกล่าวนั้น ก็คงไม่เกิน 3% เราขยายพื้นที่ได้ 4% ก็นับว่าพอจะไปได้ระหว่าง

ประชากรกับทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่สำคัญในช่วงแผนฯ 5 ก็คือเราไม่มีโอกาสที่จะขยายเนื้อที่ทำกินในอัตรา 4% หรือแม้แต่ 2% ก็ยังสงสัยว่าจะทำได้หรือเปล่า และนโยบายของรัฐบาลก็ไม่ต้องการให้ราษฎรเข้าไปทำหลายป่าเอาเนื้อที่ป่าที่มีอยู่น้อยมาประกอบการเกษตร ถ้าเป็นอย่างนี้แล้ว เราจะเอางานที่ไหนมาให้ประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในขณะเดียวกัน ในแง่ของการพัฒนาการเกษตร เราก็บอกว่า ถ้าขยายพื้นที่เพาะปลูกไม่ได้ ก็จำเป็นต้องใช้ที่ดินที่มีอยู่นั้นให้มีประสิทธิภาพให้มีผลผลิตสูงขึ้น ผลผลิตต่อไร่ที่คุณกำจายพูดมือครูนี้ว่าเราานจะเพิ่มผลผลิตจาก 1 ใน 3 ของโลก ที่ทำได้ให้เป็นครึ่งหนึ่งก็ยี้ดี ซึ่งก็น่าคิด แต่ท่านต้องพิจารณา 2 แ่ง ว่า แ่งหนึ่งเรากำลังสนใจเรื่องการพัฒนาการเกษตร อีกแ่งหนึ่งเรากำลังพูดถึงการจ้างงานซึ่งอาจจะไม่ไปด้วยกันก็ได้ การพัฒนาหรือการเพิ่มผลผลิตไม่แน่ว่าจะทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น

ในเรื่องของการพัฒนาการเกษตรในช่วงต่อไปนี้ เราบอกว่าเราต้องพึ่งเทคโนโลยี พึ่งวิชาการสมัยใหม่ ดร. รุ่งเรืองได้พูดถึงเกษตรใน 2 ท้องที่ คือท้องที่หนึ่งเป็นเขตเกษตรก้าวหน้า อีกเขตหนึ่งเป็นเขตเกษตรล้าหลัง และชี้ว่าเขตเกษตรล้าหลังมีขีดความสามารถที่จะพัฒนาจำกัด แต่โอกาสที่จะพัฒนาในเขตเกษตรก้าวหน้าที่มีการชลประทานมีมาก ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าในช่วงแผนฯ 5 หรืออนาคตอันใกล้ เราจะต้องพึ่งพาวิธีการพัฒนาเกษตรสมัยใหม่ นั่นคือการใช้เทคโนโลยีใหม่ และเทคโนโลยีอะไรที่นำมาใช้ได้เทคโนโลยีมีอยู่หลายแบบ เทคโนโลยีบางอย่างก็อาจมีส่วนช่วยในการจ้างงานเพิ่มขึ้น คือถ้าใช้เทคโนโลยีใหม่แล้วก็จะมีการจ้างคนมากขึ้น เทคโนโลยีบางอย่างถ้าเอามาใช้แล้วก็อาจจะมีการจ้างงานน้อยลง

การใช้เทคโนโลยีที่มีการถกเถียงกันมากก็คือ การใช้รถแทรกเตอร์ในการเกษตรที่เรียกว่า Farm Mechanization การใช้เครื่องทุ่นแรงในการเกษตรในรูปของแทรกเตอร์ ไม่ว่าจะเป็น รถแทรกเตอร์แบบไหนก็ตาม ในช่วงประมาณปี 2518 เป็นต้นมา เราจะเห็นจำนวนรถแทรกเตอร์มากขึ้น ชาวนาใช้กันมากเหลือเกิน ถ้าท่านไปภาคกลางแถวจังหวัดจะเชิงเทรา สุพรรณบุรี บางแห่งมองหาควายน กระบือ ที่ใช้ไถนายนากมาก บางหมู่บ้านไม่มีควายนแม้แต่ตัวเดียว ซึ่งทำให้เรามีความรู้สึกว่าการที่เรา็นารถแทรกเตอร์มาใช้ ปัญหาของการว่างงานจะแยขึ้นหรือเปล่า

จะทำให้การว่างงานเพิ่มขึ้นไหม จะไปแทนแรงงานหรือไม่ เหล่านี้เป็นสิ่งที่นักวิชาการถกเถียงกันมาก กลุ่มหนึ่งบอกว่ารถแทรกเตอร์ทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นมาก เพราะเมื่อใช้รถแทรกเตอร์แล้วทำให้มีกรทำงานได้ทันเวลา ในท้องที่ที่มีการชลประทานนั้น ถ้าไม่มีการใช้รถแทรกเตอร์พอเก็บเกี่ยวเสร็จจะต้องไถจะต้องเตรียมดินทันที ถ้าใช้แรงงานคนก็จะไม่มีแรงงานคนพอ การใช้รถแทรกเตอร์ทำให้มีการใช้ที่ดินมากขึ้นในช่วงรอบปี จึงเป็นผลดีถ้าเราไปถามคนใช้รถแทรกเตอร์ว่าทำไมใช้รถแทรกเตอร์ เขาก็บอกว่ามันดีกว่า คือรถแทรกเตอร์แบบเดินตามใช้น้ำมันแก๊สโซลีนธรรมดา ใช้น้ำมันเบนซินธรรมดาที่ประมาณ 5-6 พันบาท ถ้าเป็นเครื่องดีเซลก็ราคาประมาณ 12,000 บาท ผมบอกว่าต้องลงทุนมาก เขาบอกว่าถูกพอ ๆ กับควายตัวหนึ่ง ขณะนี้ควายตัวหนึ่งราคา 5,000 บาทแล้ว ผมบอกว่า แต่ควายตัวหนึ่งมีลูกออกมากและไม่ต้องใช้ น้ำมัน เขาก็บอกว่าควายน้อยยาก กลางคืนต้องกางมุ้งให้นอน และทำให้นอนไม่หลับ เพราะกลัวขโมยจะมาขโมยควายไป ดูแยกๆ ส่วนรถแทรกเตอร์ไม่มีใครขโมย เพราะว่าเขาสามารถถอดเอาเครื่องยนต์รถแทรกเตอร์ออกไปไว้หน้าห้องนอนได้ และเครื่องยนต์นี้ก็สามารถเอาไปใช้กับเครื่องปั้มน้ำ บันไฟ และยังใช้กับรถอีแต่นไปเที่ยวในที่ต่าง ๆ ได้ ลงทุน 6-7 พันบาท ใช้ประโยชน์ได้นานาประการ และแทนที่จะใช้แรงงานคน 10 คน ก็ใช้เพียง 3 วันเวลาที่เหลือก็สามารถไปรับจ้าง หางานหารายได้สูงขึ้นเวลานี้ถ้าเลี้ยงควายมาก ๆ จะลำบาก เพราะเลี้ยงควายต้องมิที่ให้ควายกินหญ้า ตอนนีที่ดินสำหรับให้ควายกินหญ้าไม่มีอีกแล้ว บางแห่งอาจจะยังมี แต่ก็มีปัญหาอีก คือตอนนี้มีการใช้ปุ๋ย ฆ่าฆ่าแมลงกันมาก แล้วก็ไหลลงไปในคลอง ถ้าหากควายไปกินน้ำเข้าก็เป็นอันตราย

ในช่วง 6-7 ปีที่ผ่านมา ชาวนาใช้รถแทรกเตอร์กันมากโดยเฉพาะในภาคกลาง และกระจายไปภาคตะวันออกเฉียงเหนือในที่มีการชลประทาน เราได้มองปัญหานี้ด้วยความเอาใจใส่ และยังไม่มียข้อเสนอ ผมคิดว่านโยบายเรื่อง Mechanization ต้องทำด้วยความละเอียดและต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งรัฐบาลก็กำลังคิดหาวิธีการที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศมากที่สุด แต่ก็เป็นที่ท่านจะคาดได้ว่ามันจะต้องเกิดขึ้น และมากขึ้น ผมเคยถามเวลาที่ย้อสำรวจว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้าหมู่บ้านของท่านจะเป็นอย่างไร เขาบอกว่าไม่มีควายนแล้วในหมู่บ้าน หมู่บ้านที่เวลานี้อยู่แถวโคราช แถวสันกำแพง จ.เชียงใหม่ ซึ่งเป็น

ห้องที่ไม่มีการชลประทานแต่ใช้แทรกเตอร์กันมาก เขาบอกว่าอีก 10 ปีไม่มีการใช้ควายไถ ซึ่งน่าจะคิดว่าแล้วแรงงานคนจะเอาไปใช้ทำอะไร แต่เขาก็บอกว่าถึงแม้ใช้รถแทรกเตอร์ก็ต้องใช้แรงงานคนเช่นกัน เพราะรถแทรกเตอร์ไปด้วยตัวเองไม่ได้ และถ้าหากใช้รถแทรกเตอร์แล้วก็จะมี การปลูกพืชหลายครั้ง คนที่เคยรับจ้างทำนาที่อาจไปรับจ้างทำอย่างอื่นได้ เช่น การไปรับจ้างปราบศัตรูพืช หรือ การเกี่ยวข้าวที่ใช้เครื่องเกี่ยวไม่ได้ นี่เป็นตัวอย่างเทคโนโลยีอย่างหนึ่ง

เทคโนโลยีอีกแบบหนึ่งก็คือ พันธุ์พืชใหม่ เช่น ข้าว พันธุ์ กข.1 กข.2 กข.3 พันธุ์ข้าวใหม่เป็นเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดการจ้างงานเช่นกัน เพราะว่าข้าวพันธุ์พื้นเมืองของไทยใช้เวลาปลูกนานเหลือเกินเป็นเวลาถึง 6 เดือน แต่ข้าวพันธุ์ใหม่ใช้เวลา 3-4 เดือน ก็เก็บเกี่ยวได้ ซึ่งแสดงว่าเราปลูกข้าวได้หลายครั้งก็ต้องใช้แรงงานมากขึ้น ก็เป็นการเพิ่มการจ้างงานซึ่งเป็นสิ่งดี แต่จะทำได้ก็ต้องมีเทคโนโลยีอีกอย่างคือการชลประทาน เพราะว่าถ้าไม่มีน้ำชลประทานก็ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างอื่นได้ แต่การชลประทานยังเป็นปัญหาที่ประเทศไทยแก้ไม่ตก ในการจัดการเรื่องน้ำที่ใช้ในการเกษตร ถึงแม้ว่าจะได้ลงทุนมามาก แต่เราก็ต้องทำต่อไปอีกมาก เทคโนโลยีใหม่ต้องอาศัยการชลประทานเป็นอันมาก เทคโนโลยีในท้องที่เขตน้ำฝนอาจจะทำได้แต่อยู่ในขอบเขตจำกัด สรุปแล้วเทคโนโลยีใหม่จะเพิ่ม Intensity ของการปลูกพืช หมายความว่า จะต้องมีการใช้ดินมากขึ้นในรอบปี แทนที่จะใช้ดินเพียง 4-5 เดือน แล้วก็หยุดเทคโนโลยีใหม่อาจจะช่วยให้เกษตรกรปลูกพืชได้ตลอดปี เมื่อปลูกได้ตลอดปี การว่างงานตามฤดูกาลก็ลดน้อยลง

อย่างไรก็ตามปัญหาการใช้ที่ดินเพียงไม่กี่เดือนต่อ 1 ปี นั้น นอกจากเหตุผลทางกายภาพ ทางด้านชลประทาน และการต้องพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลักแล้ว เหตุผลทางเศรษฐกิจก็มีเหมือนกัน ในท้องที่ชลประทานบางแห่งเกษตรกรไม่ยอมใช้น้ำจากชลประทานสำหรับทำเกษตรในฤดูที่สองก็เพราะว่าเขาไม่มีความมั่นใจเรื่องตลาดและราคา เรื่องตลาดและราคาเป็นเรื่องที่สำคัญ โครงสร้างตลาดและราคาเป็นจุดค่าอย่างหนึ่งในนโยบายเกษตรของประเทศไทย รัฐบาลมีนโยบายซึ่งบางครั้งขัดแย้งในตัวเอง คืออยากให้ชาวนามีรายได้สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันให้คนในเมืองซื้อสินค้าถูกลง และนโยบายการคลังบางอย่างมีผลทำให้ราคา และการตลาดต่าง ๆ ไม่จูงใจให้เกษตรกรผลิตอะไรมากขึ้น

ฉะนั้นปัจจัยในทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับโครงสร้างตลาดและราคา นี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลน่าจะแก้ไขได้ง่ายกว่าอย่างอื่น มันลงทุนไม่มากที่จะแก้ไข แต่จะมีผลดีในภาคเกษตร ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจจะมีเหตุผลที่ดีก็ได้ สิ่งที่รัฐทำนั้นจะต้องกระจายผลประโยชน์ไปทั่วทุกกลุ่ม หมายความว่าอยากให้คนในเมืองมีความสบายใจด้วย แต่ว่าในแง่นโยบายนั้น ก่อนข้างลำบากที่จะทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์พร้อม ๆ กัน ถ้ามองในระยะยาวในทางเกษตร ในช่วง 20-50 ปีข้างหน้า แน่นนอนที่สุดเทคโนโลยีใหม่ ๆ จะเข้ามา มีบทบาทสำคัญมากขึ้น ๆ และประสิทธิภาพของแรงงานผลตอบแทนต่อหน่วยของแรงงานจะสูงขึ้น ๆ นั่นก็แสดงว่าในภายหน้าขบวนการพัฒนานั้น ความต้องการแรงงานในสาขาเกษตรจะต้องน้อยลงแน่ ๆ เพราะว่าแรงงานที่มีนั้นจะเป็นว่าคนคนเดียวทำงานเท่ากับคน 3 คน ที่เคยเป็นมาถ้าหากเขามีประสิทธิภาพสูงขึ้น ผมได้เรียนแล้วว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่น อเมริกา มีแรงงานเกษตร ต่ำกว่า 10% เขาทำได้อย่างไร ถ้าใช้คนน้อยแต่ทำงานได้มาก อันนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของแรงงาน

ถ้ามองในระยะยาวแล้ว การพัฒนาประเทศจะแก้ปัญหาเรื่องแรงงานเกษตรที่ว่างงานและมีการทำงานต่ำกว่าระดับไปนั้น เราจะต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศอยู่เสมอและตลอดไป เท่าที่ผ่านมาสาขาอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลง มีการขยายตัว แต่น่าเสียดายก็คือว่าอุตสาหกรรมไทยที่เกิดขึ้น ในช่วงเวลา 10-20 ปีที่ผ่านมาไม่เป็นอุตสาหกรรมที่จะรองรับแรงงานได้ผมแปลกใจว่าคนต่างชาติดคนหนึ่งวิเคราะห์เรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างอุตสาหกรรมและการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม และพบว่าภาคอุตสาหกรรมนั้นความจริงแล้วอัตราการรองรับแรงงานกลายเป็นติดลบในบางช่วง ก็หมายความว่าจริง ๆ แล้วอุตสาหกรรมขยายตัวแต่ความต้องการจ้างงานกลับลดลงซึ่งน่าจะผิดเพราะว่าถ้าเราจะส่งเสริมอุตสาหกรรมก็น่าจะนึกถึงการจ้างงาน อุตสาหกรรมควรจะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก (Labor Intensive) เทคโนโลยีต่าง ๆ ในหลักการแล้วควรเป็นอย่างนั้น แต่เท่าที่ผ่านมาไม่เป็นเช่นนั้น และคงจะไม่เป็นเช่นนั้น ถ้ารัฐบาลไม่ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ก็เป็นที่น่ายินดีที่รัฐบาลก็พยายามที่จะปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศให้อยู่เป็นรูปที่จะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางด้านประชากร

และแรงงานต่าง ๆ ของประเทศ

ผมอยากจะพูดเป็นประเด็นสุดท้ายที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ รัฐบาลก็กำลังดูแลอยู่ แต่สิ่งที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญน้อยตลอดเวลาก็คือ ในแง่ของการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ท้องถิ่นชนบทยังอยู่ในขอบข่ายที่จำกัดมาก เศรษฐกิจชนบทจะไปพึ่งแต่เฉพาะการเกษตรนั้นเป็นไปไม่ได้ การอุตสาหกรรมจะต้องขยายตัว เราจะทำอย่างไรจึงจะขยายอุตสาหกรรมไปสู่ชนบท ผมจึงขอบอกว่า ขอให้รัฐบาลมีเจตนาที่แท้จริงก่อน หมายความว่า มีความสนใจที่จะทำจริง ๆ และยอมรับว่า อุตสาหกรรมในชนบทนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น และผมก็เชื่อว่า อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในชนบทจะเจริญขยายตัวขึ้นมาได้ โดยไม่มีความช่วยเหลือจากรัฐบาล ก็รู้สึกจะเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมในชนบทที่อยู่ในสภาวะที่ต้องมีการปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพหลายอย่างในชนบทหรือในท้องถิ่น ประสบการณ์ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเกาหลี ญี่ปุ่น ไต้หวัน มาเลเซีย ในระยะหลังรัฐบาลมีส่วนในการกำหนดว่า อุตสาหกรรมนั้นจะต้องออกไปสู่ท้องถิ่นให้ได้ ผมคิดว่าการสร้างบรรยากาศในท้องถิ่นที่มีส่วนจะชักจูงชักนำให้มีการลงทุนมากขึ้นเป็นเรื่องจำเป็นแต่ไม่ใช่เรื่องง่าย วิธีง่าย ๆ ก็คือไปดูว่า เขามีอุตสาหกรรมอะไรในปัจจุบัน ทำไม่ถึงไม่ขยายตัว แล้วพยายามช่วยอุตสาหกรรมที่มีอยู่นั้นให้คงอยู่ต่อไปอย่าให้ล้ม นักอุตสาหกรรมในท้องถิ่นมักจะว่ารัฐบาลว่า ไปส่งเสริมอะไรบางอย่างขึ้นมาแล้วก็หายไป ปลดปล่อยให้เขาทำอยู่ลำพังซึ่งไม่มีทางจะไปรอดนั้นหมายความว่าเขาไม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลเลย รัฐบาลมาเอาใจใส่แต่ใน กทม. ผมคิดว่าการที่จะสร้างอุตสาหกรรมในชนบทนั้นเป็นเรื่องยาก และต้องการการทำงานอย่างจริงจังของรัฐบาลที่จะเข้าไปดูแล การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ต่าง ๆ เหล่านี้ขาดแคลนไปหมด นอกจากนี้แล้วการสร้างบริการด้านตลาด การขนส่งการเงิน ซึ่งอุตสาหกรรมในชนบทมักจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและมีปัญหาอยู่เสมอ เรื่องอุตสาหกรรมในชนบทเป็นเรื่องใหญ่ โอกาสมีแต่้วยาก และต้องเอาใจใส่มากกว่าปกติ ถ้าต้องการจะทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมในชนบท

ผาสุก พงษ์ไพจิตร : ในปัจจุบันแรงงานชนบทที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลมีประมาณ 19 ล้านคน ในจำนวนนี้บางคนอาจมีที่ดินทำกินของตนเอง บางคนก็มีที่ดินขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ และมีอีกส่วนหนึ่งที่ไม่มีที่ดินของตนเอง

รับจ้างเขาทำการเกษตร แรงงานเกษตรที่จะเน้นในที่นี้คือแรงงานที่เป็นผู้รับจ้างในภาคเกษตร ถ้าเขามีที่ดินอยู่บ้างและมีทุน เขาก็สามารถที่จะเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ กิจกรรมเหล่านี้เป็นแหล่งรายได้ที่แน่นอนแทบทุกปี อย่างน้อยก็มีที่จะปลูกข้าวหรือมีหมูเลี้ยงไว้ แต่กลุ่มที่จะเป็นปัญหาในอนาคตได้แก่พวกแรงงานเกษตรรับจ้าง คืออาจเป็นพวกที่ไม่ได้ทำงานบนที่ดินของตนเองหรือเป็นพวกไปรับจ้างได้รายได้เป็นรายวัน ความจริงแล้วแรงงานรับจ้างภาคเกษตรที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ไม่ใช่มีแต่ครอบครัวเกษตรที่ไม่มีที่ดินเท่านั้น แต่รวมไปถึงผู้ที่มีที่ดินทำกินขนาดเล็กด้วย

จากข้อมูลที่มีอยู่ กรมที่ดินได้ประมาณเอาไว้ว่า ครอบครัวเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินมีอยู่ประมาณ 5 แสนครอบครัว ตัวเลขนี้เป็นข้อมูลประมาณการ แต่เนื่องจากเรายังไม่มีข้อมูลที่แน่นอน จึงต้องใช้ไปก่อนเพื่อให้เห็นภาพพจน์ทั่ว ๆ ไป ถ้าเราดูจากสามโนเกษตรปี 2521 ก็พบว่าครอบครัวเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยกว่า 15 ไร่ มีอยู่ 1.7 ล้านครัวเรือน จากการศึกษาที่ตีพิมพ์ได้ทำไว้เมื่อปีที่แล้วก็พบว่า กลุ่มครัวเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยกว่า 15 ไร่ จะเป็นกลุ่มที่รับจ้างทำการเกษตรและทำนาของตัวเองด้วย เพราะฉะนั้นถ้ารวมเอาชาวนาที่มีที่ดินต่ำกว่า 15 ไร่ จำนวน 1.7 ล้านครัวเรือน บวกกับอีก 5 แสนครัวเรือน ที่กรมที่ดินประมาณไว้มาเป็นกลุ่มครอบครัวเกษตรกรที่ต้องพึ่งการรับจ้างในภาคเกษตร ก็รวมกันได้ 2.2 ล้านครัวเรือน ถ้าคุณ 2.2 ล้านครัวเรือน ด้วยจำนวนผู้ทำงานในครัวเรือนเฉลี่ยประมาณ 3 คนต่อครัวเรือน เราก็จะได้แรงงานเกษตรกรที่ต้องรับจ้างประมาณ 6.6 ล้านคน หรือถ้าคิดเป็นสัดส่วนของแรงงานชนบทที่ทำงานจะมีประมาณ 1 ใน 3 คือประมาณ 33-34% ของแรงงานในภาคชนบท เรียกได้ว่าจะต้องมีอาชีพรับจ้างในภาคเกษตรเพื่อจะหาเลี้ยงชีพ

ในช่วงฤดูทำการเกษตรได้แก่ช่วงหน้าฝนซึ่งมีระยะเวลาประมาณ 3-4 เดือน แรงงานชนบททั้ง 19 ล้านคน ซึ่งรวมเอาพวกแรงงานรับจ้างด้วยจะมีงานทำในช่วงนี้เนื่องจากระบบการเกษตรของเราในช่วงหน้าฝนทุก ๆ ภาคจะทำการเกษตรทั้งหมด เราพบว่าในช่วงหน้าฝนจะมีการขาดแคลนแรงงานในบางท้องที่ จนทำให้อัตราค่าจ้างขึ้นไปถึง 50 บาท หรือ 80 บาทต่อวัน เช่น การเพาะปลูกข้าวในจังหวัดชัยนาทซึ่งก็น่าจะพอใจ แต่ถ้าเรามาดูรายละเอียด

เพิ่มเติมจากการที่ดิฉันไปศึกษามา^{1/} จะพบว่าจำนวนวันที่เกษตรกรไปรับจ้างทำงานก่อนข้างสัน ข้อมูลที่จะกล่าวถึงได้จากการสำรวจภาคสนามในหมู่บ้าน 3 แห่ง คือ บ้านไร่ จ.สุพรรณบุรี ซึ่งเป็นตัวอย่างของการทำงานเกษตรในเขตเกษตรก้าวหน้า คือ มีการทำนา 2 ครั้ง หมู่บ้านที่สองคือ บ้านเว่อ จ.กาฬสินธุ์ เป็นตัวอย่างของหมู่บ้านเกษตรกรล่าหลัง คือทำนาปีละครั้ง และหมู่บ้านที่สามคือ บ้านแม่คือ จ.เชียงใหม่ เป็นตัวอย่างของหมู่บ้านที่มีทำกินน้อย มีการเช่านาในอัตราสูง และเป็นหมู่บ้านที่มีปัญหาประชากรอยู่ใกล้เมือง จากผลการสำรวจกลุ่มชาวนาที่ไม่มีที่ดินในการเพาะปลูก แต่อาจมีที่ดินในการปลูกบ้าน ถ้าเป็นกรณีของบ้านไร่ จะพบว่าชาวนาไม่มีที่ดินทำกินไปรับจ้างทำนา 69 วันต่อปีโดยเฉลี่ยต่อคน ซึ่งนับเป็นจำนวนวันที่สูงมากสำหรับเขตทำนา 2 ครั้ง และมีปลูกอ้อยด้วย ถ้าเป็นกรณีของ จ.กาฬสินธุ์ เกษตรกรไปรับจ้างได้ปีละ 15 วันโดยเฉลี่ย ในกรณีของบ้านเว่อ จ.กาฬสินธุ์นี้จำนวนวันซึ่งชาวนาที่ไม่มีที่ดินไปรับจ้างภาคเกษตรยังน้อยกว่าจำนวนวันรับจ้างของชาวนากลุ่มที่มีที่ดิน 2.5-6 ไร่ ในกรณีของ จ.กาฬสินธุ์นี้ ข้อมูลแสดงว่าการมีที่ดินกับการมีงานรับจ้างภาคเกษตรมักจะไปด้วยกัน หมายความว่าคนที่ไม่มีที่ดินอยู่บ้างแล้วไปรับจ้างภาคเกษตรได้มากกว่าคนไม่มีที่ดิน^{2/} ทั้งนี้เพราะระบบการจ้างงานผูกติดกับคนรู้จักกัน ทำนาด้วยกัน อาจจะเป็นญาติกัน นอกจากทำนาด้วยกันแล้ว ก็มีการว่าจ้างใช้แรงงานด้วยกัน สำหรับที่บ้านแม่คือ จ.เชียงใหม่ ชาวนาที่รับจ้างที่ไม่มีที่ดินทำงานได้ปีละ 29 วัน

สำหรับในด้านอัตราค่าจ้าง ในช่วงที่มีงานมากกว่า ค่าจ้างจะสูงถึง 50-80 บาท/วัน ถ้ามาดูค่าจ้างเฉลี่ยตลอดปี ซึ่งมีทั้งช่วงที่มีงานมากและงานน้อยและมีการทำงานต่าง ๆ กัน จะพบว่าอัตราค่าจ้างในภาคเกษตรเมื่อ 2 ปีที่แล้วสำหรับชาวนาที่รับจ้างในภาคกลาง จ.สุพรรณบุรี ประมาณ 36 บาท/วัน ในการทำงาน 8 ชั่วโมง ในภาคอีสาน จ.กาฬสินธุ์ ประมาณ 22 บาทต่อวัน และในภาคเหนือประมาณ 31 บาทต่อวัน ถ้าคูณจำนวนวันทำงานกับรายได้ที่เขาทำได้ต่อวัน จะพบว่ารายได้ที่ได้จากการรับจ้างในภาคเกษตรไม่ค่อยสูงเท่าไร ยกตัวอย่างชาวนา

รับจ้างใน จ.สุพรรณบุรี ปีหนึ่งทำงานรับจ้าง 69 วันคูณด้วยค่าจ้างเฉลี่ย 36 บาทต่อวัน ก็จะได้รายได้ของครอบครัวหนึ่งประมาณ 2,000 กว่าบาทต่อปี เมื่อดูจากตัวเลขนี้แล้ว จะเห็นว่า ถึงแม้ในเขตเกษตรก้าวหน้าเช่น จ.สุพรรณบุรี ซึ่งมีการจ้างงานในภาคเกษตรสูงกว่าการจ้างงานในภาคอื่น ๆ ถึง 2 หรือ 3 เท่า เราก็พบว่าชาวนาที่รับจ้างเหล่านี้ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วย การรับจ้างทำงานในภาคเกษตรอย่างเดียว จากการศึกษาจึงพบว่าแม้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินก็ต้องทำงานในสาขาอื่น ๆ นอกการเกษตรที่ไม่ใช่การปลูกพืชในอัตราที่ค่อนข้างสูง และสูงที่สุดในบ้านแม่คือ ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีปัญหาเกี่ยวกับการมีที่ดินจำนวนน้อย มีการเช่านาในอัตราที่สูง

จากข้อมูลที่กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นว่า แม้เราจะได้พยายามเพิ่มการทำนา 2 ครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการเพาะปลูกอย่างไรก็ตามในระยะยาว เราก็ไม่สามารถที่จะสร้างงานในภาคเกษตร โดยเฉพาะการปลูกพืชให้แก่ชาวนาที่รับจ้างเพียงพอที่จะให้เขาอยู่ได้อย่างมีความสุขพอควร ชาวนาที่รับจ้างจำนวน 6.6 ล้านคน ไม่มีโอกาสที่จะเพิ่มรายได้ของเขาให้มากพอที่จะส่งลูกหลานไปเรียนหนังสือที่ตีขึ้นหรือมีอนาคตดีขึ้น เนื่องจากเขามีรายได้ต่ำมาก จากที่เสนอมานี้แล้วทำให้อดคิดไม่ได้ว่าเราน่าจะเพิ่มการชลประทาน เพื่อให้มีการจ้างทำงานมากขึ้น แต่ในเวลานี้เนื้อที่ที่จะทำการเกษตรแบบชลประทานมีเพียง 15-20% ของเนื้อที่ทั้งหมด และเนื้อที่ทั้ง 15-20% นี้มิได้หมายความว่า จะปลูกข้าวได้ 2 ครั้งทั่วไป อาจจะใช้ชลประทานช่วยปลูกข้าวหน้าฝน แต่พอถึงหน้าแล้งอาจมีน้ำไม่พอที่จะปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อยกว่าข้าวด้วยซ้ำไป และถ้าคิดไปในอนาคตการที่จะขยายระบบชลประทานที่เป็นอยู่ในเวลานี้ให้กระจายออกไปก็มีขีดจำกัดมาก อาจจะมีลู่วางในภาคกลางและภาคเหนืออยู่บ้าง แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแทบจะไม่มีเลยในช่วง 5-10 ปีข้างหน้า ถ้าหากโครงการพัฒนาลุ่มน้ำโขงไม่ประสบผลสำเร็จ และก็เป็นความจริงที่ว่ากลุ่มชาวนาที่รับจ้างที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการขยายชลประทาน 1 ใน 3 หรือมากกว่านั้นจะอยู่ในภาคอีสาน

ประเด็นต่อไป คือ เรื่องการใช้เครื่องจักรกลในการ

^{1/} Pasuk Phongpaichit in collaboration with Rapeepun Jaisaard, Pithaksit Chayaputi, Sangsith Piriyaangsan and Prasha Vasujrasat, *Employment, Income and the Mobilisation of Local Resources in Tree Thai Villages*, ARTEP, Bangkok, 1982.

^{2/} ทั้งนี้ข้อมูลนี้พบเฉพาะที่จังหวัดกาฬสินธุ์เท่านั้น จากการสำรวจในสามจังหวัด

เกษตร (Mechanization) เวลานี้ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่มีปัญหาการว่างงานเหลือเฟือเหมือนประเทศอินเดียหรือบังคลาเทศ ซึ่งแม้แต่ในช่วงที่มีการทำนาในประเทศเหล่านี้ก็มีอัตราการว่างงานสูง หมายความว่าในช่วงหน้าฝนที่มีการเพาะปลูกก็ยังมีแรงงานเหลือ ส่วนประเทศไทยในช่วงที่มีงานชุก เราจะไม่มีคนว่างงาน แต่เรามีปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลประมาณ 5-6 เดือนต่อปีในบางท้องที่ ส่วนใหญ่ไม่มีงานทำเพราะไม่มีน้ำหรือไม่มีลู่วางทำการผลิตอย่างอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้เราก็ก็นำเข้าช่างกลุ่มเศรษฐกิจที่มีแรงงานเหลือแบบดั้งเดิม แต่เราจะมีแรงงานเหลือเป็นบางช่วงของการแก้ปัญหาจึงไม่่ง่าย เนื่องจากเราต้องใส่แรงงานเข้าไปในช่วงที่คนงานเหล่านี้ว่างงานจากการทำนา การสร้างงานในชนบทของรัฐบาลเป็นงานที่ดี ซึ่งเป็นการใส่แรงงานเข้าไปในช่วงที่เขาว่างงาน แต่ปัญหาก็คือว่านโยบายการคิดถูกต้องแต่คนที่มาทำงานไม่ใช่คนที่ไม่มีที่ดิน แต่กลายเป็นคนมีที่ดิน โดยสรุปแม้เราจะเพิ่ม Cropping Intensity หรือเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีให้มีการผลิตเพิ่มขึ้นในช่วงที่มีงานชุก เราอาจจะไม่มีคนงานเพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้กลไกหรือเครื่องจักรมาทำการเกษตรในอนาคตก็เป็นสิ่งจำเป็นเพราะเราไม่สามารถจะไปดึงคนงานอื่นมาทำงานเพราะในช่วงงานชุก คนทำงานกันหมด ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านนโยบายค่อนข้างสูง

ดิฉันขอสนับสนุนเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม มักเกิดความเข้าใจผิดหลายอย่างเวลาพูดถึงการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะมีการนึกถึงอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ทดแทนแรงงาน ในความหมายอย่างกว้าง ๆ การพัฒนาอุตสาหกรรมจะรวมไปถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร ประเทศไทยยังมีลู่วางพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตร คือ เอาสินค้าเกษตรมาใช้ได้มาก ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มต่อสินค้าที่จะส่งออกและก่อให้เกิดการจ้างงานในภาคเกษตรมากขึ้น ปัญหาก็คือ ถ้าจะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร รวมไปถึงอุตสาหกรรมในท้องถิ่นด้วย ก็หมายความว่าเราจะต้องคุ้มครองอุตสาหกรรมเหล่านี้ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญมาก คือถ้าเราต้องการจะก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่น ชาวนาที่อยู่ในท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องมีรายได้มากขึ้น เพราะเมื่อเขามีรายได้มากขึ้นเขาก็จะมีความต้องการสินค้า ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนในชนบทหรือนอกชนบทเข้า

ไปลงทุน เมื่อเป็นอย่างนั้นก็จะเกิดปัญหาในด้านนโยบายของรัฐบาลส่วนรวมเกี่ยวกับเรื่องราคาสินค้าเกษตร เราคุ้นเคยกับการที่ราคาสินค้าเกษตรถูกกด เพื่อที่ค่าครองชีพในเมืองจะได้อยู่ในระดับต่ำ และเพื่อช่วยเอื้อหรือเกื้อหนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมแนวแคบที่เกิดขึ้น ถ้าหากเราจะเปลี่ยนแนวนโยบายไปหรือกระจายแนวนโยบายเพื่อไปส่งเสริมอุตสาหกรรมในท้องถิ่นและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตร ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มรายได้ในภาคเกษตร ก็คือเพิ่มราคาสินค้าหรือพยายามแก้การผูกขาดในตลาดหรือการที่ชาวนาจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในผลประโยชน์จากการขายสินค้าไม่ว่าจะเป็นสินค้าออกหรือสินค้าขายเข้ามาในภาคเมืองก็ตาม เหล่านี้จะทำให้ค่าครองชีพในเมืองสูงขึ้น เราจะยอมรับได้ไหม รัฐบาลจะมีแนวนโยบายอย่างไรหมายความว่าถึงเวลาแล้วที่อุตสาหกรรมจะต้องยืนบนฐานของตัวเองและมีส่วนช่วยภาคเกษตรบ้าง เพราะเวลานี้ภาคเกษตรกำลังเป็นภาคที่มีปัญหา

ประเด็นอีกอย่างที่น่าคิดคือว่า เรามีนโยบายที่จะคงสภาพให้ชาวนาเป็นเจ้าของที่ดินของตัวเองอยู่หรือเปล่า ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องการจ้างงานในภาคเกษตร เพราะแนวโน้มที่เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ เช่น อินเดีย ศรีลังกา ปัญหาเรื่องประชากร ปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินมีส่วนทำให้เกิดการว่างงาน การทำงานด้อยระดับ และรายได้ในภาคเกษตรต่ำ เนื่องจากว่าชาวนาที่รับจ้างหรือชาวนาที่ไม่มีที่ดินและรับจ้างในกรณีของประเทศเหล่านั้นได้เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี และรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน เวลานี้ประเทศไทยยังโชคดี คือ ถ้าหากเราดูตัวเลขกว้าง ๆ ทั่วไป จะพบว่า 30% ของแรงงานในภาคเกษตรทำงานรับจ้าง แต่มีเพียง 10% ของแรงงานในภาคเกษตรเท่านั้นที่ไม่มีที่ทำการ อีกประมาณ 80-90% ยังมีที่ดิน ถ้าหากดูเป็นแห่ง ๆ ไป เช่น ภาคเหนือ จะพบว่าในบางแห่ง 30-40% ของชาวนาชนบทภาคเหนือไม่มีที่ดิน แต่เป็นผู้เช่านาหรือชาวนารับจ้าง ถ้าเราไม่คิดถึงพวกนี้ ๆ แนวโน้มในอนาคตอาจเป็นไปได้ว่าชาวนาจ้างภาคเกษตรที่ไม่มีที่ดินจะเพิ่มมากขึ้น จากการสำรวจที่ จ.สุพรรณบุรี ซึ่งเป็นแหล่งปลูกพืช 2 ครั้ง แสดงให้เห็นว่า อัตราของชาวนาที่ไม่มีที่ดินสูงกว่าที่อื่น ๆ และพบว่าในช่วง 7-8 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีการทำนา 2 ครั้งมากขึ้น และจากหลักฐานเกี่ยวกับการซื้อที่ดินแสดงให้เห็นว่าการซื้อที่ดินเกิดขึ้นในกลุ่มชาวนาขนาดใหญ่ คือมีที่นา

มากอยู่แล้วทำให้เกิดกระจุกตัวของที่ดิน สำหรับผู้ที่เสียที่ดินได้แก่ผู้มีที่ดินจำนวนน้อยและไม่สามารถทนกับต้นทุนในการผลิตข้าว 2 ครั้งที่สูงมากได้ จึงต้องขายที่ดินไปทำอาชีพอื่น หรือไปเป็นคนงานรับจ้าง มีตัวอย่างที่ว่าชาวนาที่เช่านาอยู่หรือมีที่ดินขนาดเล็กจะขายที่ดินไปหรือเลิกเช่ามาแล้วไปรับจ้าง เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเสี่ยงที่ต้องทำนาน้อยลง และชาวนาที่มีที่ดินขนาดกลาง ขนาดใหญ่ มีโอกาสที่จะส่งเสริมที่ดินของตนเองมากขึ้นหลายทาง เพราะว่าการผลิตข้าวของชาวนารายใหญ่ พบว่ายังเป็นชาวนารายใหญ่มากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งซื้อปัจจัยการผลิตได้ถูกลงซึ่งเป็นความสามารถที่จะกู้เงิน ความสามารถที่จะเป็นสมาชิกกลุ่มชาวนา สามารถที่จะซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลงได้ในราคาถูก แต่ชาวนารายย่อยทำไม่ได้ เพราะชาวนารายย่อยต้องซื้อปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และอื่น ๆ ในราคาที่สูง ราคาที่ต้องเป็นหนี้ คือขอเอามาใช้ก่อนแล้วจ่ายดอกเบี้ยให้เพราะฉะนั้นต้นทุนก็สูงเขาก็สู้ไม่ไหว นอกจากนี้เจ้าของที่ดินขนาดกลาง ขนาดใหญ่ ยังสามารถที่จะยืมเงินมาซื้อที่ดินได้อีกด้วยซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะทำให้การกระจุกตัวของที่ดินมีมากขึ้น เกิดปัญหาในอนาคตในเรื่องของการเพิ่มจำนวนชาวนารับจ้างมากขึ้น อันนี้ยังไม่เกิดจริง ๆ ในเวลานี้ แต่มีแนวโน้มบอกรให้เห็นว่าในอนาคต ผู้ไร่ที่ทำกินต้องรับจ้างในภาคเกษตรอาจมีส่วนสูงขึ้น ปัญหานี้อาจจะกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ ด้วยนโยบายเกี่ยวกับที่ดินที่เหมาะสม นอกจากนี้จะต้องมีการเร่งขยายงานนอกภาคเกษตรเพื่อเพิ่มการมีงานทำของกลุ่มไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินน้อย

สรุปได้ว่า ถึงเวลาแล้วที่เราจะหันไปพัฒนาชนบท แต่การพัฒนาชนบทต้องเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท และเกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมในท้องถิ่น เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาการวิจัยด้วย การวิจัยเกี่ยวกับพืชแมลงที่จะมาทำลายพืชในการปลูกข้าวหลายครั้ง หรือการวิจัยเกี่ยวกับสินค้าใหม่ ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเอาผลผลิตทางการเกษตรมาใช้ เพื่อที่จะทำให้นายทุน หรือกลุ่มนายทุนในชนบทเห็นลู่ทางที่จะทำการผลิต และมีความจำเป็นที่เราจะต้องเพิ่มรายได้ให้กับชาวชนบท ซึ่งหมายความว่าถึงเวลาแล้วที่คนในเมืองอาจจะต้องเป็นผู้เสียสละ เพราะเท่าที่ผ่านมาเราได้พัฒนาภาคเกษตรของเราโดยที่ใช้ทุนน้อยมาก เพราะเรามีที่ดินมาก เราขยายการผลิตและการจ้างงานโดยการขยายเนื้อที่ดิน ไม่ต้องลงทุนมาก นอกเหนือจากการลงทุนในการขยายถนน ขลประทาน บางแห่ง แต่เวลานี้มีความจำเป็นที่เราจะต้องลงทุนในภาคเกษตรอย่างจริงจังและการลงทุนในภาคเกษตรเวลานี้ต้องใช้ทุนมาก ไม่ใช่จะต้องลงทุนในภาคเศรษฐกิจทั่วไป แต่ต้องลงทุนในการเสริมสร้างความชำนาญของคนในภาคเกษตรด้วย เวลานี้คนในภาคเกษตรมีการศึกษา แต่เป็นการศึกษาแต่เพียงป.2-ป.4 เท่านั้น ถ้าเป็นอย่างนี้เราก็ไม่สามารถไปสู้กับสิงคโปร์ ฟิลิปปินส์หรือมาเลเซีย ซึ่งระดับความชำนาญของเขาสูงกว่าของเรามาก เมื่อเราพูดถึงการลงทุนภาคเกษตรในหลาย ๆ แบบเช่นนี้ก็จะพบว่า ทางฝ่ายเมืองจะต้องเป็นผู้ดอคอมและยอมให้มีการขยายเศรษฐกิจในการเกษตร

สมชาย กรสวนสมบัติ
สุวรรณีย์ ตำโรงวัฒนา

การว่างงานตามฤดูกาล : สรุปผลการศึกษาวิจัย



คำนำ

1. ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่จึงอยู่ในชนบท ลักษณะการมีงานทำของประชากรในชนบทจึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในภาคเกษตร ซึ่งขึ้นกับดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ทำให้รูปแบบความต้องการใช้แรงงานในชนบทเป็นแบบชั่วคราว กล่าวคือ ตัวกำหนดฤดูกาลที่สำคัญของการเกษตรไทย คือ ฝนมรสุมที่นำฝนมาตกในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม ส่วนภาคใต้มีฝนตกตลอดปี แต่ในช่วงฤดูแล้ง คือช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม ภาคใต้ก็มีสภาพค่อนข้างแห้งแล้ง เช่นเดียวกับพื้นที่ส่วนอื่นของประเทศ ด้วยเหตุนี้การเพาะปลูกส่วนใหญ่จึงทำได้เพียงปีละครั้งในช่วงฤดูฝน (ยกเว้นพื้นที่ในเขตชลประทาน ซึ่งมีไม่ถึงร้อยละ 20 ของพื้นที่เพาะปลูก) ส่วนในฤดูแล้งราษฎรในชนบทส่วนใหญ่จะ

ว่างจากงานในไร่นา ดังนั้นปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลดังกล่าวนี้จึงเกิดขึ้นในชนบทเกือบทั้งหมด บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจและรวบรวมความรู้ที่เกี่ยวกับลักษณะและสาเหตุของการว่างงานตามฤดูกาล ตลอดจนการใช้เวลาของเกษตรกรในช่วงว่างงานตามฤดูกาล จากผู้ศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่ได้ทำไว้แล้ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการทำงานศึกษาวิจัยในระยะต่อไป และเพื่อการจัดทำนโยบายลดจำนวนคนว่างงานตามฤดูกาลที่มีสาระและเป้าหมายมากกว่าเดิม

คำนิยาม

2. ปัญหาการวัดการจ้างงานเกิดขึ้นจากคำนิยามหรือแนวคิดเกี่ยวกับผู้มีงานทำและไม่มีการจ้างทำ ตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา สำนักงานสถิติแห่งชาติจึงได้ปรับปรุงแนวคิดและวิธีการเสียใหม่ กล่าวคือ ผู้มีงานทำ หมายถึงบุคคล

ทุกคนที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป ซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจทำงานโดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร ส่วนแบ่งหรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่นสำหรับผลงานที่ทำ และยังหมายถึงบุคคลซึ่งทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ในวิสาหกิจหรือไร่นาเกษตรของหัวหน้าครัวเรือนหรือของสมาชิกในครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์กันทางญาติ หรือโดยการสมรส หรือเป็นบุตรบุญธรรม และในสัปดาห์แห่งการสำรวจมีชั่วโมงทำงานตั้งแต่ 20 ชั่วโมงขึ้นไปหรือมีชั่วโมงทำงานน้อยกว่า 20 ชั่วโมง **และต้องการทำงานเพิ่มขึ้น** คำนิยามนี้ยังหมายถึงบุคคลในวัยทำงานซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจทำงานโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะมากน้อยอย่างไร และมีชั่วโมงการทำงานยาวนานเท่าไร ซึ่งรวมถึงบุคคลซึ่งทำงานให้กับครอบครัวโดยไม่ได้รับจ้างตั้งแต่ 20 ชั่วโมงขึ้นไป หรือมีชั่วโมงทำงานน้อยกว่า 20 ชั่วโมง **และต้องการทำงานเพิ่มขึ้น** แต่คำนิยามนี้ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งทำงานให้กับครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้างซึ่งมีชั่วโมงทำงานน้อยกว่า 20 ชั่วโมงในสัปดาห์แห่งการสำรวจ **และไม่ต้องการทำงานเพิ่มขึ้น** และผู้ไม่ทำงานทำเพราะคิดว่าไม่มีงานทำ บุคคลดังกล่าวนี้จะถูกจำแนกว่าอยู่นอกกำลังแรงงานตามคำนิยามของสำนักงานสถิติด้วยเหตุนี้จำนวนคนว่างงานในชนบทของไทยจึงมีอัตราค่ามาก เฉลี่ยประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น

3. อย่างไรก็ตามก็ดี สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจแรงงานแบ่งรอบการสำรวจออกเป็น 2 รอบคือรอบที่ 1 ในช่วงนอกฤดูการเกษตรระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม ซึ่งงานในชนบทมีปริมาณค่อนข้างน้อย และรอบที่ 2 ในฤดูการทำเกษตรระหว่างเดือนกรกฎาคม-กันยายน ซึ่งปริมาณงานในภาคเกษตรกรรมยุ่งยากที่สุด ด้วยเหตุนี้กำลังแรงงานในการสำรวจทั้ง 2 ช่วงจึงแตกต่างกันเป็นอย่างมาก

4. สำหรับผู้ซึ่งปกติแล้วทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างในไร่นาเกษตรของหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนในช่วงฤดูฝน และไม่ได้ทำงานในช่วงฤดูแล้ง เนื่องจากเป็นช่วงนอกฤดูทำการเกษตร จะถูกจำแนกว่าเป็น "ผู้รอฤดูการเกษตร" (waiting of agricultural seasons) และไม่อยู่ในกำลังแรงงาน ผู้รอฤดูการเกษตรซึ่งไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงานเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในรายงานการสำรวจทั้ง 2 รอบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่จำนวนผู้รอฤดูการเกษตรในช่วงนอกฤดูการเกษตร (การสำรวจรอบ

ที่ 1) จะมากกว่าในช่วงฤดูทำการเกษตร (การสำรวจรอบ 2) เป็นอย่างมาก

5. เกี่ยวกับการจำแนกผู้รอฤดูการเกษตรว่าเป็นผู้อยู่นอกกำลังแรงงานนั้น ผาสุก พงษ์ไพจิตร (ARTEP, 2526) ได้เสนอความเห็นไว้ว่า ถ้าบุคคลผู้ซึ่งไม่ได้ทำงานเพราะไม่มีงานจะทำ หรือเพราะว่างงานที่มีอยู่นั้นให้ผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่าที่จะทำในช่วงนอกฤดูการเกษตร บุคคลเหล่านี้ก็อาจเป็นแรงงานที่ท้อแท้ (discouraged workers) ซึ่งควรถูกจำแนกว่าเป็นผู้ว่างงานตามฤดูกาล (the seasonal unemployed) และเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานด้วย ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติแสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้รอฤดูการเกษตรสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สัดส่วนผู้ที่มิงานทำต่อกำลังแรงงานในชนบทลดลงไปร้อยละ 84, 85 และ 76 จากกำลังแรงงานในช่วงฤดูฝนในปี 2519, 2522 และ 2524 ตามลำดับ

ลักษณะการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม

ขนาดแรงงาน

6. จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วงตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา เราทราบว่าจำนวนผู้มิงานทำในชนบททั่วประเทศในฤดูแล้ง (มกราคม-มีนาคม) มีน้อยกว่าในฤดูฝน (กรกฎาคม-สิงหาคม) ถึงร้อยละ 25-30 ของกำลังแรงงานในฤดูเพาะปลูก กล่าวคือ กำลังแรงงานเฉลี่ยในช่วงฤดูการเกษตรเป็น 17.16 ล้านคนในช่วงปี 2517-2522 เทียบกับกำลังแรงงานเฉลี่ยในช่วงนอกฤดูการเกษตร 12.9 ล้านคนของระยะเวลาเดียวกัน ความแตกต่างของกำลังแรงงานตามฤดูกาลนี้สูงถึง 4-5 ล้านคน สำหรับเหตุผลเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ซึ่งมาศึกษาเรื่องแรงงานในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2520 ได้ให้เหตุผลว่า สาเหตุสำคัญที่อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน (Labor Force Participation Rate) ในรอบที่หนึ่งของการสำรวจต่ำกว่ารอบที่สองมาก โดยเฉพาะในภาคอีสานต่างกันถึงร้อยละ 49 เพราะแรงงานสตรีและแรงงานเด็กซึ่งเข้ามาทำงานในไร่นาช่วยครอบครัว ในฤดูการเพาะปลูกได้ถอนตัวออกไปจากกองกำลังแรงงานในฤดูแล้ง เพื่อทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่ตนถนัดกว่า เช่น งานบ้าน เป็นต้น ตัวเลขการสำรวจแรงงานแสดงว่าอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานของสตรีในฤดูแล้งต่ำกว่าฤดูฝนถึงร้อยละ 19 ขณะที่อัตราของชายต่างกันเพียงร้อยละ 10 (แต่ภาค

อีสานมีความแตกต่างกันถึงร้อยละ 16) และถ้าพิจารณา อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ จะพบว่าอัตรา ของวัยรุ่นทั้งชายและหญิงกลุ่มอายุ 11-14 ปีลดลงในฤดู แล้งถึงร้อยละ 50 กลุ่มอายุ 15-19 ปีมีอัตราการเข้าสู่ กำลังแรงงานประมาณร้อยละ 34 สำหรับวัยรุ่นชาย และ ร้อยละ 25 สำหรับวัยรุ่นหญิง ข้อมูลนี้แสดงว่าอุปทานแรง งานได้ขยายตัวในฤดูฝน เพื่อสนองความต้องการแรงงาน ที่เพิ่มมากขึ้น โดยการโอนแรงงานหญิงและเด็กในบ้านมา ช่วยงานในไร่นา พอถึงฤดูแล้งหญิงและเด็กก็จะถอนตัว ออกจากตลาดแรงงาน หันไปหางานที่อื่นที่ตนถนัดกว่า

การมีงานทำในสาขาการผลิตต่าง ๆ

7. ประชากรที่เข้ามาในกำลังแรงงานจะมีงานทำใน สาขาการผลิตต่าง ๆ เป็นปริมาณที่แตกต่างกันไปตามฤดู กาล แต่ประชากรที่มีงานทำในสาขาเกษตรจะมีสัดส่วน สูงสุดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของประชากรที่มีงานทำทั้งสิ้น ในช่วงฤดูทำการเกษตร สำหรับในช่วงนอกฤดูการเกษตร การมีงานทำในสาขาเกษตรจะลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะ ประมาณ 5.3 ล้านคน ระหว่างปี 2520-2522 ขณะเดียวกัน การมีงานทำในสาขาอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรม ก่อสร้าง การค้า และอื่น ๆ จะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณ 8.6 แสนคน ในช่วงเวลาเดียวกัน การมีงานทำเพิ่มขึ้นในสาขานอกการ เกษตรนี้ นิพนธ์ พัวพงศกร (2524) ชี้ให้เห็นว่าเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างภาคชนบทกับภาคเมืองในรูปของการ พึ่งพิงซึ่งกันและกัน ขณะที่ภาคชนบทเป็นแหล่งผลิต อาหาร ผลิตวัตถุดิบที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม และส่ง แรงงานออกไปในภาคเมือง ภาคเมืองก็เป็นแหล่งผลิต ปัจจัยการผลิต และวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตของสาขาเกษตร ตลอดจนสินค้าและบริการเพื่ออุปโภคและบริโภคของ ชาวไร่ชาวนา ดังนั้นจำนวนผู้มีงานทำนอกสาขาเกษตรจึง มักผันผวนไปตามราคาและรายได้ของเกษตรกร ตัวอย่าง เช่น เมื่อราคาข้าวปี 2516/17 สูงเป็นประวัติการณ์ จำนวน ผู้มีงานทำในสาขาหัตถกรรม ก่อสร้าง และบริการ ในปี 2517 ได้ถีบตัวสูงขึ้นกว่าปี 2516 ถึงร้อยละ 42, 12.8 และ 31.7 ตามลำดับ หลังจากนั้นจึงลดลงสู่ระดับปกติ

8. ในรายงานการศึกษาของคณะผู้เชี่ยวชาญจาก ธนาคารโลกซึ่งมาศึกษาเรื่องการจ้างงานในประเทศไทย อีกครั้งหนึ่งเมื่อปี 2524 ได้นำข้อมูลการสำรวจแรงงาน ทั้ง 2 รอบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาเปรียบเทียบให้ เห็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางฤดูกาลของปริมาณการ

จ้างงานในสาขาเกษตรในปี 2522 ผลการเปรียบเทียบ แสดงให้เห็นว่า สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาค เหนือ และภาคกลาง ปริมาณการจ้างงานในสาขาเกษตร ที่เพิ่มขึ้นในฤดูฝนส่วนใหญ่ได้มาจากการดึงแรงงานที่อยู่ นอกกำลังแรงงานในฤดูแล้ง แต่สำหรับภาคใต้จะได้มา จากการลดการจ้างงานในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ถึงร้อยละ 52 ของแรงงานที่เพิ่มขึ้นในฤดูฝน แสดงว่าภาคใต้ขาด แคลนแรงงานอย่างมาก หรือมีฉะนั้นงานนอกสาขาเกษตร คงจะมีความสำคัญแก่ชีวิตของชาวชนบทในภาคใต้ระหว่าง ฤดูแล้งมาก นอกจากนี้ยังน่าสังเกตด้วยว่า จำนวนคนงาน รับจ้างในภาคเกษตรในฤดูฝนได้ลดลงแทบทุกภาค (ยกเว้น ภาคเหนือ ซึ่งกลับมีแรงงานรับจ้างมาก ทั้งนี้อาจเป็น เพราะการทำไร่ในภาคเหนือค่อนข้างจะเป็นกิจกรรมที่ ใช้แรงงานหนาแน่นก็ได้) ข้อสังเกตอีกข้อก็คือ ลักษณะ ปัญหาทางฤดูกาลในการจ้างงานนอกสาขาเกษตรในภาค กลางและภาคใต้ไม่สู้จะรุนแรงมากนัก เมื่อเทียบกับภาค อีสานและภาคเหนือ

ความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรม

9. ในบทความของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส- โทเฟอร์ เบเคอร์ (2526) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แบบแผน ของความต้องการแรงงานแตกต่างกันอย่างมากระหว่าง เขตที่มีการเกษตรก้าวหน้าและเขตล้าหลัง ในท้องที่ที่ล้า หลังปีหนึ่งจะทำการเพาะปลูกได้เพียงครั้งเดียวในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ช่วงที่ความต้องการแรงงานมากที่สุด ก็เป็นช่วงการปลูกและเก็บเกี่ยว ส่วนช่วงเวลานอกจากนั้น อุปสงค์ในแรงงานจะลดลงมาก เพราะการจำกัดวัชพืช การดูแลรักษา ตลอดจนการใส่ปุ๋ยนั้น ต้องการแรงงาน เพียงจำนวนเล็กน้อย ฉะนั้นในท้องที่ล้าหลังนั้นจะมีอยู่ 2 ช่วงเวลาสั้นที่ความต้องการแรงงานมีสูง แต่ช่วงเวลาที่ ต้องการแรงงานน้อยจะมีอยู่ยาวนาน

10. ส่วนในท้องที่ก้าวหน้า ความต้องการแรงงาน ก็มีลักษณะเป็นไปตามฤดูกาล แต่แตกต่างไปจากเขตล้า หลัง ความต้องการแรงงานจะสูงมากในช่วงที่ทำการเก็บ เกี่ยวพืชชนิดใดชนิดหนึ่ง และจะต้องลงมือปลูกพืชอีก ชนิดหนึ่งในเวลาใกล้เคียงกัน ในช่วงเวลานี้อัตราค่าแรง จะสูงขึ้น แรงงานจากท้องที่อื่น ๆ จะถูกนำมาใช้ และ เกษตรกรจะพยายามหันไปใช้เทคนิคการผลิตที่ประหยัด แรงงานมากขึ้น และแม้เวลาที่งานน้อยลงก็จะไม่ค่อยเท่า เขตล้าหลัง ทั้งนี้เพราะการชลประทานทำให้ปลูกพืชได้

ปีละหลายครั้ง ต่างกับในเขตล้าหลังที่ต้องพึ่งพิงแต่ปริมาณน้ำฝนอย่างเดียว ฉะนั้นระดับผลิตภาพและการลงทุนที่สูงกว่าในท้องถิ่นก้าวหน้า นำไปสู่การเพิ่มในอุปสงค์แรงงาน แม้ในเรื่องของการกำจัดวัชพืช การดูแลรักษา และการใส่ปุ๋ย เป็นต้น

11. Spoelstra Nyle and Chirayu Issarangkun (1976) ได้คำนวณค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้ (Income Elasticity of Employment) ในสาขาการผลิตต่าง ๆ พบว่า ในสาขาเกษตรค่าความยืดหยุ่นลดลงจาก 0.50 ในปี 2494-2503 มาเป็น 0.33 ในช่วง 2503-2513 ซึ่งแสดงว่า เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 การจ้างงานจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.33 ในระยะหลังเมื่อเทียบกับร้อยละ 0.50 ในช่วงแรก แต่หลังจากนั้นมาค่าความยืดหยุ่นนี้ได้ถีบตัวสูงขึ้นอีกครั้ง ซึ่งสาเหตุที่ค่าความยืดหยุ่นลดลงในระยะแรกเป็นเพราะมีการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตในสาขาเกษตร เช่น การชลประทานดีขึ้น มีการใช้ปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช และเครื่องจักร^{1/} ขณะเดียวกันเมื่อราคาพืชไร่อื่น ๆ สูงขึ้นโดยเปรียบเทียบกับราคาข้าวเกษตรกรก็หันไปเพาะปลูก ข้าวโพด ปอ ถั่ว มันสำปะหลัง มากขึ้น ผลก็คือรายได้จากสาขาเกษตรเพิ่มขึ้นมาก แต่ขณะเดียวกันก็มีกรขยายพื้นที่เพาะปลูกซึ่งมีคุณภาพต่ำกว่าเดิม ภาคการเกษตรจึงพอที่จะมีกำลังรับแรงงานเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย เมื่อเทียบกับผลผลิตที่สูงขึ้นมาก ในช่วง 2503-2513 แต่หลังจากนั้น (ดู Bot and Gooneratne, 1981 Table 15-16) คาดว่าระบบชลประทานที่ดีขึ้น การใช้เครื่องจักรการเกษตรมากขึ้น และการใช้เมล็ดพันธุ์ใหม่ คงจะมีผลให้เกษตรกรเพาะปลูกพืชหมุนเวียนปีละ 2 ครั้งมากขึ้น ปริมาณความต้องการแรงงานจึงเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ นิพินธ์ พัวพงศ์กร (2524) ได้ให้ข้อสังเกตว่าอัตราค่าจ้างในภาคเกษตรหลังปี 2516 ซึ่งถีบตัวสูงขึ้นแทบทุกภาค (ยกเว้นภาคอีสาน) อันเป็นผลมาจากราคาพืชผลหลายชนิดเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว^{2/} ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในภาคเกษตรจึงมีผลทำให้อานาการดูดซับแรงงานของ

สาขาเกษตรกลับสูงขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งถึงแม้ว่าค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวจะยังคงต่ำกว่าสาขาหัตถอุตสาหกรรมก็ตาม

12. จากการที่สมรรถภาพในการดูดซับแรงงานของภาคเกษตรอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้ง ๆ ที่เป็นสาขาที่มีสัดส่วนการจ้างงานสูงสุด สมลักษณ์รัตน์ (Somluckrat, et.al, 1980) ได้พยายามศึกษาสมรรถภาพดังกล่าวในภาคเกษตรเพื่อหาสาเหตุที่ทำให้ความยืดหยุ่นของการจ้างงานในสาขาเกษตรมีค่าต่ำ สมลักษณ์รัตน์พบว่า ค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้จากการเพาะปลูก (ไม่รวมการประมง ปศุสัตว์ และป่าไม้) มีค่าลดลงจาก 0.5 ในปี 2503 ลดลงเหลือเพียง 0.3 ในปี 2519 (Somluckrat, et.al. 1980, Talbe 18) จากนั้นสมลักษณ์รัตน์ได้คำนวณจำนวนคน-วันต่อไร่ และจำนวนคน-วัน ต่อผลผลิต 1 ตัน ในการเพาะปลูกพืช 4 ชนิด (man-day per rai and man-day per ton of output) เพื่อศึกษาแนวโน้มและสาเหตุที่ทำให้ค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานในการเพาะปลูกลดลง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าจำนวนคน-วันต่อไร่, สำหรับพืชทุกชนิด (ยกเว้นข้าวโพด) ไม่มีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงในช่วง 2516-2520 ทั้ง ๆ ที่ช่วงเวลาดังกล่าวราคาพืชผลสูงขึ้นมากนั้นหมายความว่า การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นในสาขาเกษตรเกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก และเมื่อดูตัวเลขจำนวนคน-วันต่อผลผลิตหนึ่งตันก็พบข้อสรุปเดียวกัน กล่าวคือ จำนวนคน-วันต่อผลผลิตของข้าวและมันสำปะหลังมีแนวโน้มคงที่ ส่วนของปอมีแนวโน้มลดลง นอกจากนั้นปริมาณผลผลิตต่อไร่ของพืชทั้ง 4 ชนิด ยังมีแนวโน้มคงที่ด้วย แสดงว่าการที่ผลผลิตเพิ่มขึ้นนั้น เกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูกเพียงสาเหตุเดียว การใช้ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ปุ๋ย การชลประทานดีขึ้น เมล็ดพันธุ์ใหม่และเครื่องจักรยังไม่มีผลสำคัญต่อการสร้างงานในภาคเกษตร ในอนาคตถ้าวิธีการผลิตในภาคเกษตรยังคงเหมือนเดิม ภาคเกษตรคงจะดูดซับแรงงานได้น้อยลง เพราะที่ดินว่างเปล่าที่จะให้บุกเบิกน้อยลงแล้ว

13. งานวิจัยเรื่องความสามารถในการรับแรงงานของ

^{1/} สถิติที่น่าสนใจในเวลานั้นคือ ดัชนีการใช้ปุ๋ย ดัชนีพื้นที่ชลประทาน การใช้เครื่องจักร ดัชนีผลผลิต ดัชนีพื้นที่เพาะปลูก และดัชนีการใช้ดิน ต่อแรงงานเปลี่ยนจาก 20, 66, 36, 72, 94 และ 106 ในปี 2496 มาเป็น 1,071, 220, 567, 193, 154 และ 117 ตามลำดับในปี 2512

^{2/} ในช่วงปี 2510-2521 สินค้าเกษตรที่มีราคาสูงขึ้นกว่าร้อยละ 10 ต่อปี มันสำปะหลัง (20% ต่อปี) อ้อย (15%) ยาสูบ (11%) ถั่วเหลือง (10%) กลุ่มที่ราคาสูงขึ้นร้อยละ 5-10 ต่อปีคือ ข้าวโพด (9%) ถั่วเขียว (7%) ยางพารา (7%) รองลงมาคือ ข้าวเปลือก (3%) ละหุ่ง (2%) ฝ้าย (1%) และเงาะ (1%) ส่วนสินค้าที่ราคาไม่สูงขึ้นเลย คือ ถั่วลิสง นุ่น สำหรับปอแก้ว และปอกระเจามีราคาลดลง มะพร้าวก็มีราคาลดลงเช่นกัน ยกเว้นในปี 2523 เมื่อมีปัญหาหน้าเค็มในบริเวณจังหวัดสมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ซึ่งเป็นแหล่งปลูกมะพร้าว

นายบ็อท และ กูเนอราต (Bot and Gooneratne, 1981) ก็ให้ข้อสรุปเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ประการแรก การทำนา และการทำไร่อื่น ๆ ยังมีการใช้แรงงานต่อไร่ต่ำมากเพราะระหว่างปี 2505-2520 เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นร้อยละ 90 ซึ่งสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเกษตร จึงทำให้อัตราส่วนของเนื้อที่เพาะปลูกต่อประชากรเกษตรคนหนึ่งสูงขึ้น นอกจากนั้นผลผลิตต่อไร่ของพืชเกือบทุกชนิดยังมีแนวโน้มคงที่ด้วย และระบบการชลประทานที่มีการลงทุนอย่างมหาศาลสามารถจ่ายน้ำให้ที่ดินเพาะปลูกได้ไม่เกินร้อยละ 17 ของที่ดินเพาะปลูก ประการที่สอง ภาคเหนือมีการใช้แรงงานทำนา (ต่อไร่) สูงสุด เพราะขนาดถือครองต่อฟาร์มเล็กที่สุด ในขณะที่ภาคกลางมีการใช้แรงงานน้อยที่สุด เนื่องจากผลของการใช้เครื่องจักรเกษตรมากขึ้น และที่ดินจำนวนมากยังคงเพาะปลูกโดยใช้วิธีหว่าน (ซึ่งอาจเป็นผลมาจากค่าจ้างถีบตัวสูงขึ้นมากก็ได้) ส่วนภาคอีสานมีการใช้แรงงานเท่ากับอัตราการใช้เฉลี่ยของทั่วประเทศ ประการที่สาม ในท้องที่ซึ่งมีการชลประทานดีพบว่ามีการใช้แรงงาน (ต่อไร่) เพิ่มขึ้นร้อยละ 35 ถึงร้อยละ 50 ต่อปี แสดงว่าการชลประทานที่ดีจะมีผลให้ภาคเกษตรดูดซับแรงงานได้เพิ่มมากขึ้น ประการที่สี่ มีการใช้เครื่องจักรในการทำนาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะผลของการกำหนดราคาน้ำมันดีเซลให้ต่ำกว่าความเป็นจริง ผลก็คือการใช้แรงงานในการเตรียมดินและนวดข้าวลดลงมาก แต่ขณะเดียวกันก็มีการใช้แรงงานในงานอื่น ๆ มากขึ้น เพราะการใช้เครื่องจักรช่วยให้มีการทำนาหรือเพาะปลูกได้ปีละ 2 ครั้ง ประการสุดท้ายโอกาสที่เราจะขยายการใช้แรงงานต่อไร่ในการทำนาในอนาคตคงจะค่อนข้างมืดสลัว ถ้าไม่มีการเพิ่มเนื้อที่ชลประทานอย่างรวดเร็ว

14. หลักฐานอีกชิ้นหนึ่งจากงานของคณะผู้สำรวจเรื่องการจ้างงานในประเทศไทยของธนาคารโลก (2520) ก็แสดงให้เห็นว่า การที่ระบบชลประทานดีขึ้นก็มีส่วนทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นเมื่อมีการทำนาปีละ 2 ครั้ง อย่างไรก็ตามในรายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นต่อไปอีกว่า อัตราค่าจ้างที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วได้มีส่วนผลักดันให้เกษตรกรหันไปใช้ปัจจัยอื่น ๆ แทนแรงงาน โดยเฉพาะการใช้เครื่องไถนาและเครื่องผัดข้าวซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วประเทศ รายงานการจ้างงานของธนาคารโลกกล่าวว่า ในช่วงปี 2514-2517 งานเตรียมดินทั้งในฤดูแล้งและฤดูฝนเปลี่ยนจากการใช้แรงงานคนและสัตว์มาเป็นการใช้รถไถเกือบหมด

การว่างงานตามฤดูกาล ขนาดของการการว่างงาน

15. ดังได้กล่าวแล้วว่ากำลังแรงงานที่มีงานทำในสาขาเกษตรจำนวนมากได้ลดลงในช่วงนอกฤดูกาลเกษตร และกำลังแรงงานจำนวนที่ลดลงนี้ ส่วนหนึ่งได้ไปมีงานทำในสาขาการผลิตอื่นนอกเขตเกษตร อย่างไรก็ตาม ยังมีแรงงานในสาขาเกษตรที่ลดลงไปอีกส่วนหนึ่งและเป็นส่วนใหญ่จะไม่มีงานทำ แรงงานเหล่านี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จำแนกกว่าเป็นผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เรียกว่า “ผู้รอฤดูกาลเกษตร” (Waiting for agriculture) ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติแสดงให้เห็นว่า ในช่วง 2518-2522 มีผู้รอฤดูกาลเกษตรเป็นจำนวนสูงเฉลี่ยถึง 3.9 ล้านคน โดยเป็นผู้รอฤดูกาลเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด 2.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 61.4 ของผู้รอฤดูกาลเกษตรทั้งสิ้น รองลงไปเป็นภาคเหนือ และภาคกลางประมาณ 9.5 และ 4.2 แสนคนตามลำดับ

ลักษณะของคนว่างงาน

16. ผู้รอฤดูกาลเกษตรหรือผู้ว่างงานตามฤดูกาลเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นหญิงและเด็ก กล่าวคือ ในปี 2522 มีผู้รอฤดูกาลเกษตรจำนวนถึง 4.4 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นหญิง 2.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 67 ของผู้รอฤดูกาลเกษตรทั้งสิ้น ในจำนวนนี้เป็นผู้หญิงที่แต่งงานแล้วเป็นส่วนใหญ่ คือร้อยละ 63 ของหญิงที่รอฤดูกาลเกษตรทั้งหมด รองลงไปเป็นหญิงโสด คิดเป็นร้อยละ 34 สำหรับผู้รอฤดูกาลเกษตรชาย เป็นชายโสดส่วนใหญ่คือประมาณร้อยละ 74.6 ของผู้รอฤดูกาลเกษตรชายทั้งสิ้น รองลงไปเป็นชายที่แต่งงานแล้วเพียงร้อยละ 24.8 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผู้รอฤดูกาลเกษตรแยกตามกลุ่มอายุด้วยแล้วพบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 44.9 เป็นหญิงและชายวัยหนุ่มสาวอายุ 15-25 ปี รองลงไปเป็นหญิงและชายอายุ 25-29 ปี มีจำนวนมากกว่า 5 แสนคน หรือประมาณร้อยละ 12.7 ของผู้รอฤดูกาลเกษตรทั้งสิ้น

ระยะเวลาการว่างงาน

17. เนื่องจากประชากรชนบทส่วนใหญ่มีอาชีพเพาะปลูกเป็นอาชีพหลัก การมีงานทำในสาขาเกษตรจึงอยู่ใน

ช่วงฤดูฝนซึ่งเป็นช่วงของการเพาะปลูกในช่วงเดือน พฤษภาคมจนถึงเดือนตุลาคม และช่วงฤดูเก็บเกี่ยวในเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม ส่วนเวลาอื่น ๆ นอกจากนี้ เกษตรกรมักว่างงาน มีรายงานการศึกษาวิจัยหลายฉบับที่ แสดงผลการสำรวจภาวะการทำงานรายเดือนของเกษตรกร ในที่ต่าง ๆ เช่น การสำรวจของ อาบ นาคะจิต และ โสภิน ทองปาน (2515) งานของ เมธี ครองแก้วและคณะ (2523) งานของ Off-Farm Employment Assessment Project (2525) และงานของ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2525) ซึ่งให้ ผลตรงกันว่าเดือนที่เกษตรกรว่างงานจริง ๆ มากที่สุดก็คือ เดือนกุมภาพันธ์ มีนาคม และเมษายน ซึ่งเป็นเดือนหลัง ฤดูเก็บเกี่ยว ส่วนการว่างงานอีกช่วงหนึ่งคือช่วงหลังฤดู การเพาะปลูก รายงานการศึกษาทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวก็ได้ ผลตรงกันคือ เกษตรกรส่วนใหญ่จะว่างงานในเดือนกัน- ยายน-ตุลาคม แต่การว่างงานในช่วงนี้มีเปอร์เซ็นต์น้อยกว่า การว่างงานหลังฤดูเก็บเกี่ยวค่อนข้างมาก

การใช้เวลาของเกษตรกรในช่วงว่างงาน

18. ในช่วงว่างงานตามฤดูกาลหรือในช่วงฤดูแล้ง สมาชิกในครอบครัวเกษตรกรจะปรับสภาพการทำงานของตนหลายแบบ สมาชิกบางคนอาจรับจ้างทำงานตามโครงการสร้างงานในชนบทของรัฐ (กสข.) สมาชิกบางคนอาจเปลี่ยนไปทำงานอื่น ๆ นอกสาขาเกษตร สมาชิกบางคนโดยเฉพาะจากภาคตะวันออกเฉียงเหนืออาจอพยพไปทำงานเกษตรในภาคอื่น ๆ หรือไปทำงานรับจ้างในตัวเมือง นอกจากนี้ยังมีสมาชิกบางคนโดยเฉพาะกลุ่มผู้หญิงและเด็ก อาจถอนตัวจากกำลังแรงงาน เพื่อใช้เวลาพักผ่อนหรือทำงานบ้าน เพราะต้องทำงานอย่างหนักในช่วงฤดูฝนมาแล้ว ผู้ที่ถอนตัวออกจากแรงงานเหล่านี้ในบทความของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริสโตเฟอร์ เบเคอร์ (2526) ได้ให้ ข้อคิดที่ว่า แม้นบุคคลเหล่านี้จะถูกถือว่างงาน ผู้นั้นก็คงไม่ว่างจริง ๆ ชนิดนอนแฉ่ทั้งวัน คนเหล่านี้อาจมีงานเล็กๆ น้อย ๆ ไม่ว่าในไร่นาหรือในบ้าน ซึ่งมีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ และอาจไม่ทำให้รายได้ที่เป็นเงินสดเพิ่มขึ้น แต่งานพวกนี้จะทำให้สวัสดิการและมาตรฐานการครองชีพของคนในบ้านสูงขึ้น เช่น การทำงานบ้าน ล่าสัตว์ เก็บของในป่า ต่อเติมซ่อมแซมบ้าน คนเหล่านี้อาจยินดีที่จะทำงานที่จะได้ผลตอบแทน แต่เขาก็ต้องคำนวณดูก่อนว่า

จะคุ้มค่าไหม การสำรวจของกรมแรงงาน (2520) พบว่า ในจำนวนผู้ว่างงานกว่าร้อยละ 48 ของทุกภาค ยกเว้นภาค อีสาน พยายามหางานทำตลอดเวลา ส่วนภาคอีสานนั้น ประมาณร้อยละ 22 ของผู้ว่างงานเท่านั้นที่หางานทำตลอดเวลา ส่วนผู้ไม่หางานทำในภาคอีสานกว่าร้อยละ 60 จะ รอดูการเกษตร ร้อยละ 11.5 หางานในท้องถิ่นไม่ได้ และ ร้อยละ 28.2 ไม่รู้จะไปหางานที่ไหน

การทำงานตามโครงการ กสข.

วัตถุประสงค์

19. ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เริ่มโครงการเงินผัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายรายได้ไปสู่ชนบท สร้างงานให้กับชาวชนบทในระหว่างฤดูแล้ง เพื่อป้องกันการอพยพออกจากชนบท เพื่อฝึกฝนประชาธิปไตยในหมู่บ้านและกระจายอำนาจการปกครองสู่ชนบท โครงการนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขมาตลอดทุกปี เพราะตั้งแต่เริ่มมีโครงการเงินผันในปี 2518 ก็มีการศึกษาวิจัยเพื่อวิจารณ์นโยบายดังกล่าว ในปัจจุบันเพื่อเน้นการสร้างงานในชนบท ในช่วงสั้น โครงการนี้จึงมีชื่อใหม่ว่า โครงการสร้างงานในชนบท หรือ โครงการ กสข. นั้นเอง

ผลกระทบของโครงการ กสข.

20. การประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทตั้งแต่ปี 2518 (ดูกรีกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2518, H. Poot 1979, Medhi Krongkaew 1979, Supachai Panitchpakdi 1979) และการประเมินผลในปี 2523 (ดู เมธี ครองแก้วและคณะ 2524) พบว่า

ก. โครงการนี้มีผลให้รายได้ของผู้ทำงานในโครงการเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 ของรายได้ตัวเงินเฉลี่ยของครัวเรือนใน 4 เดือนในปี 2518 และร้อยละ 10 ในปี 2523 และมีหลักฐานว่าผู้ทำงานในโครงการปี 2523 ที่มีฐานะดีจะได้รับประโยชน์จากโครงการมากกว่าครอบครัวที่ยากจน

ข. ในปี 2518 โครงการเงินผันก่อให้เกิดการสร้างงานถึง 56 ล้านวัน เนื่องจากโครงการแต่ละแห่งใช้เวลา 15 วัน ฉะนั้นจึงประมาณว่ามีคนงานเข้าร่วมทั้งสิ้น 3.8 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของแรงงานในชนบท ส่วนโครงการ กสข. ในปี 2523 สามารถสร้างงานได้ทั้งสิ้น 37.4 ล้านวัน โดยมีประชาชนเข้าร่วม 2.875 ล้านคน โดยแต่ละคนจะได้ค่าจ้างเฉลี่ย 877 บาท

ค.โครงการ กสข. ในปี 2523 อาจมีส่วนแก้ปัญหา การว่างงานตามฤดูกาลของชาวชนบทบ้าง แต่เนื่องจาก ความล่าช้าของโครงการ (เริ่มดำเนินการได้ปลายเดือน มีนาคม) ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในตอนช่วงปลาย ของโครงการ เพราะเมื่อฝนตก เกษตรกรต้องรีบกลับไป ทำงานในไร่นาของตนเอง

ง. โครงการ กสข. ในปี 2523 คงจะมีผลช่วย ชะลอการอพยพเข้าเมืองบ้างไม่มากนักน้อย เพราะปรากฏ ว่าร้อยละ 58.9 ของคนงานตัวอย่างที่สำรวจ (6,700 คน) มีงานอื่นทำอยู่ก่อนจะมาทำงานในโครงการ กสข. โดย ที่ร้อยละ 1.3 ได้ทำงานอยู่ที่กรุงเทพฯ และอีกร้อยละ 1.3 ทำงานอยู่ในจังหวัดอื่น แต่ได้ย้ายกลับมาทำงานในโครงการ กสข. ในหมู่บ้านของตน เมื่อพิจารณาจากคนที่ทำงานใน โครงการ กสข. ทั้งหมด 2,875 ล้านคน พอจะคำนวณ ได้ว่า โครงการ กสข. อาจมีส่วนดึงดูดคนที่อพยพเข้า กรุงเทพฯ ให้กลับไปทำงานในภูมิลำเนาเดิมประมาณ 20,000 คนเศษ และเมื่อรวมกับราษฎรที่ทำอยู่ในจังหวัด อื่น ๆ แล้ว จำนวนคนที่กลับไปทำงานทั้งหมดจะสูงถึง ประมาณ 44,000 คนเศษ

21. งานวิจัยของ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2525) เกี่ยวกับโครงการสร้างงานในชนบทปี 2524 ได้เลือกศึกษาใน พื้นที่ 5 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ครึ่ง หนึ่งของที่เข้าร่วมในโครงการ กสข. ปี 2523 ได้เข้ามาร่วม ในโครงการ กสข. ปี 2524 ด้วยถึงร้อยละ 87.0 และครึ่ง หนึ่งที่ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการ กสข. ปี 2523 ก็ไม่เข้า มาร่วมในโครงการ กสข. ปี 2524 ถึงร้อยละ 77.1

22. นอกจากนี้ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ ยังได้พบต่อไปอีก ว่า งาน กสข. ปี 2524 มีผลต่อการลดการย้ายถิ่นชั่วคราว ระยะสั้นได้บ้าง เพราะกลุ่มคนพวกนี้เมื่อได้รับเงินจาก การทำโครงการ กสข. มากพอควร เขาก็จะไม่ย้ายไปไหน แต่การย้ายถิ่นชั่วคราวระยะยาวมีผลน้อยมาก เพราะพวก นี้เห็นว่าการทำงาน กสข. มีระยะเวลาสั้นและได้เงินไม่ มาก และถ้าจะกลับมาทำงาน กสข. ก็ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย เช่นเดียวกับงานศึกษาวิจัยของ Panpiemras, K. and Krusuansombat, S. (1982) พบว่า ร้อยละ 85.7 ของ ครึ่งหนึ่งที่สมัครขอพยายชั่วคราว จะไม่อพยพออกไป ทำงานนอกท้องถิ่นอีกถ้ามีงาน กสข. ให้ทำเรื่อย ๆ เพราะ อยากรทำงานในหมู่บ้านมากกว่า

การทำงานนอกภาคเกษตร

ความสำคัญของงานนอกภาคเกษตร

23. ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า เมื่องานด้าน การเกษตรลดลงในฤดูนอกการเกษตร การจ้างงานในสาขา เกษตรลดลงเฉลี่ยประมาณ 5.3 ล้านคน ในปี 2520-2522 ขณะเดียวกันการจ้างงานในสาขาการผลิตอื่น ๆ ในชนบท เพิ่มขึ้นประมาณ 8.6 แสนคน ถึงตัวเลขนี้จะต่ำเมื่อเทียบ กับจำนวนแรงงานที่ลดลงในสาขาเกษตร แต่เมื่อคิดค่า คนงานที่ถอนตัวจากสาขาเกษตรในฤดูแล้งส่วนใหญ่เป็น หญิงและเด็ก การขยายตัวของตลาดแรงงานในสาขาอื่น ๆ นับว่ามีส่วนช่วยให้คนงานชายที่ว่างจากงานเกษตรมีงานทำ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าข้อมูลการสำรวจแรงงานจะแสดงให้เห็น ว่างงานนอกภาคเกษตรจะเพิ่มขึ้นไม่มากนักในฤดูแล้ง แต่ ข้อมูลจากการสำรวจของแหล่งอื่น ๆ ในระยะหลังไม่ว่า จะเป็นข้อมูลระดับประเทศหรือระดับหมู่บ้าน ชี้ให้เห็นว่า ครอบคลุมในชนบททั้งที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดย ตรงและอาชีพอื่น ๆ ใช้เวลาทำงานนอกสาขาเกษตรในสัดส่วนที่สูงมาก งานวิจัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ARTEP, 1982) เกี่ยวกับเรื่องแรงงานในเขตเกษตรใน สามหมู่บ้านในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ ภาคเหนือของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นว่า โดยเฉลี่ย แล้วการทำงานนอกภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 40, 60 และ 82 ของเวลาทำงานทั้งหมดในหนึ่งปี

24. รายงานการวิจัยหมู่บ้านทางภาคเหนือของโทดี และลารามี (Thodey and Laramie 1974) พบว่า แรง งานชายใช้เวลาร้อยละ 34 ไปทำงานนอกสาขาเกษตร ขณะที่แรงงานหญิงทำงานนอกสาขาเกษตรถึงร้อยละ 61 การสำรวจของ ระพีพรรณ ใจสะอาด ที่เชียงใหม่ในปี 2522 ก็ให้ข้อสรุปเดียวกันกล่าวคือ ผู้หญิงในตำบลหางดง ทำงานนอกสาขาเกษตรถึงร้อยละ 41 ของเวลาทำงานทั้ง ในบ้านและนอกบ้าน ผู้ชายทำงานนอกสาขาเกษตรถึง ร้อยละ 49 ของเวลาทำงาน ส่วนที่ตำบลจอมทอง หญิง ทำงานนอกสาขาเกษตรเพียงร้อยละ 13.8 และชายทำงาน นอกสาขาเกษตรร้อยละ 14.8

25. สำหรับความสำคัญของงานนอกสาขาเกษตร ที่มีต่อรายได้ของเกษตรกรพบว่า รายได้นอกสาขาเกษตร เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญไม่แพ้รายได้จากสาขาเกษตร เช่น นายเบอร์แทรนด์ (Bertrand, T. 1977) พบว่า ถ้าปรับ ข้อมูลจากรายงานสถิติการเกษตรของกระทรวงเกษตรฯ

ในปี 2518/19 จะพบว่า เกษตรกรมีรายได้นอกสาขาเกษตรประมาณร้อยละ 25-50 ของรายได้รวม และเมื่อเร็ว ๆ นี้ การประมวลตัวเลขจากแหล่งต่าง ๆ ของคณะผู้ทำงานสำรวจภาวะการจ้างงานในชนบทนอกสาขาเกษตรโดยธนาคารโลก (World Bank, 1981) พบว่า รายได้นอกสาขาเกษตรในภาคต่าง ๆ อยู่ในช่วงร้อยละ 20-40 ของรายได้รวม และถ้ารวมรายได้ที่เกี่ยวข้องกับสาขาเกษตรแต่ไม่ใช่จากการขายผลิตผลจากไร่นาโดยตรง เช่น การออกไปรับจ้างในไร่นาของผู้อื่น การให้เช่าวัวควาย ที่ดิน และรถไถนา เป็นต้น รายได้เหล่านี้รวมกันอาจสูงถึงร้อยละ 70 ในภาคใต้ ร้อยละ 60 ในภาคเหนือและภาคกลาง และร้อยละ 50 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ ภารกิจของ Rural off-Farm Employment Assessment Project (ROFEAP, 1982) พบว่า การมีโอกาสทำกิจกรรมที่ไม่ใช่เกษตรเพิ่มขึ้น ทำให้เพิ่มรายได้ แต่ช่วงการเพิ่มแตกต่างกันไป เช่นในกรณีจังหวัดร้อยเอ็ดเพิ่มตั้งแต่ 10 ขึ้นไปจนถึงกว่า 200% ในกรณีของเชียงใหม่ (สันกำแพง) กิจกรรมที่ไม่ใช่เกษตรสามารถเพิ่มรายได้กว่า 400%

ปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรออกไปทำงานนอกภาคเกษตร

26. ผลการวิจัยเรื่องค่าความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานต่ออัตราค่าจ้างและรายได้หลายฉบับ เช่น งานของ นายสรายุทธ ไพฑูรย์พงศ์ (S. Paitoonpong, 1979) งานของ เอื้อย มีศุข (O. Meesook, 1976) และ สุกัญญา นิธิกร (2524) ให้ผลสรุปว่า ถ้ารายได้ของแรงงานสูงขึ้น แรงงานจะทำงานน้อยลง ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับหลักฐานจากการสำรวจระดับหมู่บ้านทุกชิ้น ตัวอย่างเช่น การสำรวจหมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2515-16 พบว่า เกษตรกรที่มีฟาร์มขนาดเล็กที่ปลูกพืชได้ครั้งเดียว มีรายได้ต่ำกว่าครอบครัวเกษตรกรที่มีฟาร์มขนาดเล็กแต่ปลูกพืชได้ปีละ 2 ครั้ง ประมาณร้อยละ 17 แต่กลับทำงานมากกว่าเกษตรกรที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์ถึงร้อยละ 31 ในฤดูฝน และร้อยละ 40 ในฤดูแล้ง ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นจริงสำหรับฟาร์มทุกขนาด (ดู Tongsir, Lertamrab and Thodey, 1975) นอกจากนี้งานวิจัยของ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ (T. Onchon, 1981) ยังได้นำข้อมูลจากโครงการ

ประเมินผลการจ้างงานชนบทนอกสาขาเกษตรออกเผยแพร่สิ่งที่น่าสนใจคือ ครอบครัวเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำใช้เวลาทำงานในไร่นาน้อยกว่าครอบครัวที่มีรายได้สูง (เพราะขนาดถือครองที่ดินต่างกัน) แต่ครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนก็ขาดเซยรายได้ของงานโดยการหันไปทำงานอื่น ๆ นอกสาขาเกษตร โดยใช้เวลาร้อยละ 48 สำหรับหญิง และร้อยละ 23.6 สำหรับชาย เพื่อทำงานนอกไร่นา

ประเภทของกิจกรรมนอกภาคเกษตร

27. ในบทความของ นิพนธ์ พัวพงศกร (2524) ได้สรุปงานศึกษาวิจัยของคณะสำรวจการจ้างงานในชนบทของธนาคารโลก (2524) ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมนอกภาคเกษตรออกมา 3 ประเภทคือ

ก. กิจกรรมที่พึ่งทรัพยากรท้องถิ่น (Location bound activities) เช่น เหมืองแร่ การประมง ป่าไม้ การท่องเที่ยว ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะในท้องถิ่นนั้น ๆ มีปัจจัยพิเศษบางอย่างเอื้ออำนวยให้มีการประกอบกิจการนั้น ฉะนั้นจึงมีการเคลื่อนย้ายแรงงานและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เข้าไปในท้องถิ่นเพื่อทำการผลิต การวิเคราะห์สถานที่ตั้งของกิจกรรมเหล่านี้จึงเป็นเรื่องง่าย

ข. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นแหล่งจัดหาปัจจัยการผลิตและบริการให้แก่ภาคการเกษตร (เช่น ร้านขายแทรกเตอร์ ซ่อมเครื่องจักร โรงงานอาหารสัตว์ ร้านขายปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ ยากำจัดศัตรูพืช ฯลฯ) หรือเป็นกิจกรรมประเภทแปรรูปผลิตผลจากภาคการเกษตร (เช่น โรงสีข้าว โรงงานน้ำตาล โรงงานแป้งมัน อัดมัน โรงงานอาหารกระป๋อง โรงงานอาหารสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ โรงงานปั่นฝ้าย ฯลฯ) กิจกรรมเหล่านี้มักตั้งอยู่ใกล้แหล่งผลิต ถ้าการแปรรูปมีผลให้น้ำหนักลดลงมาก แต่ในบางกรณีมีการแทรกแซงของรัฐบาล กิจกรรมเหล่านี้อาจไปตั้งอยู่ในท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น โรงฆ่าสัตว์ โรงงานอัดมันเส้น เนื่องจากมีกฎหมายห้ามขนส่งสัตว์ข้ามจังหวัด และห้ามจัดตั้งโรงงานอัดมันเส้นเพิ่มขึ้นเป็นต้น

ค. กิจกรรมอื่น ๆ ที่เคลื่อนย้ายได้ง่าย (mobile activities) เป็นกิจกรรมที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับสาขาเกษตรโดยตรง แต่มักผลิตสินค้าและบริการขายให้ประชาชนในชนบท เช่น ร้ายขายยา ของชำ ร้านขายรถประเภทต่าง ๆ ร้านขายจักรยาน และร้านซ่อม เป็นต้น บางกิจการก็ต้อง

พึ่งพาแรงงานจากสาขาเกษตร เช่น กิจการก่อสร้าง การค้าพืชผลเกษตร การทอผ้าและการตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ

28. นอกจากนี้ นิพนธ์ พัวพงศกร ยังให้ข้อสรุปว่า จากตัวอย่างของกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ที่ได้จากการสำรวจโดยการศึกษา^{3/} พบว่า กิจกรรมส่วนใหญ่มักจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสาขาเกษตรไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมแปรรูป การขนส่งผลผลิตทางการเกษตร การผลิตและการบริการปัจจัยการผลิตที่ใช้ในสาขาเกษตรหรือการผลิตสินค้าและบริการสนองความต้องการของชาวชนบท นั้นหมายความว่าความเจริญเติบโตของกิจกรรมนอกสาขาเกษตรเกิดขึ้นได้ก็เพราะการพัฒนาสาขานั้นเอง เนื่องจากภาคเกษตรเป็นต้นตอสำคัญที่ก่อให้เกิดอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการของกิจกรรมประเภทต่าง ๆ นอกสาขาเกษตร ส่วนปัจจัยทางด้านอุปทานอาจมีความสำคัญน้อย ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ความจนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือคงจะผูกพันกับภาคเกษตรเป็นอย่างมาก ทำให้นโยบายการพัฒนาหรือส่งเสริมกิจกรรมนอกสาขาเกษตรจักสัมฤทธิ์ผลก็ต่อเมื่อเราสามารถพัฒนาสาขาเกษตรได้ก่อน

การอพยพแรงงานตามฤดูกาล

29. ผลอย่างหนึ่งของการทำงานภาคเกษตรตามฤดูกาลและเขตเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันมาก ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานชั่วคราวไปสู่แหล่งที่มีงานเป็นจำนวนมาก การอพยพชั่วคราวดังกล่าวมีทั้งการอพยพภายในภูมิภาค (Intra-regional migration) และการอพยพออกนอกภูมิภาค (Inter-regional migration) ซึ่งการอพยพทั้ง 2 กรณีมีทั้งการอพยพจากเขตชนบทไปสู่เขตเมือง (Rural-urban migration) และการอพยพจากเขตชนบทไปสู่เขตชนบท (Rural-rural migration)

ขนาดการอพยพ

30. แม้ว่าเรื่องแรงงานอพยพชั่วคราวจะเป็นเรื่องสำคัญมาก แต่ก็ยังไม่มีการศึกษาเรื่องนี้ในประเทศไทยอย่างละเอียด คงมีแต่ข้อมูลเล็ก ๆ น้อย ๆ ศึกษาเฉพาะ

กรณีการจัดกระจายอยู่ในรายงานการสำรวจหรือเอกสารทางราชการอยู่บ้าง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับขนาดของแรงงานอพยพชั่วคราวแต่ละปีแต่ละแห่ง ยังไม่มีตัวเลขแหล่งใดยืนยันได้แน่นอน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของทีมงานกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Pan piemras, K and Krusuansombat, S., 1982) ซึ่งได้ศึกษากรณีการย้ายถิ่นระหว่างเขตเกษตรก้าวหน้าและเขตล้าหลังในปี 2524 การศึกษานี้ได้ครอบคลุมการย้ายถิ่นระหว่างท้องที่ต่าง ๆ ในชนบทที่คลุมขอบข่ายกว้างที่สุด โดยเริ่มต้นด้วยการคำนวณหาความต้องการแรงงานย้ายถิ่นในฤดูกาลของย่านเกษตรสำคัญในเขตเกษตรก้าวหน้า ที่ทำการปลูกพืชที่สำคัญที่สุดบางชนิด (อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวนาปรัง สับปะรด) ประมาณได้ว่ามีความต้องการแรงงานย้ายถิ่นประมาณ 200,000 คนต่อปี ถ้าการศึกษานี้ครอบคลุมไปถึงท้องถิ่นทั้งหมดที่มีการปลูกพืชที่สำคัญดังกล่าว ตัวเลขที่ได้จะสูงกว่านี้ แต่ถ้าหากหักเอาแรงงานที่อาจถูกนับซ้ำออก (คนที่ย้ายไปทำงานในที่ ๆ มีการปลูกพืชที่สำคัญ 2 ชนิด จะถือว่ามีงานนับซ้ำตามวิธีนี้) แล้ว ตัวเลขที่ได้จะลดลง ซึ่งตัวเลขจำนวนนี้น้อยมากเมื่อเทียบกับแรงงาน 3-4 ล้านคนที่หายไปจากกำลังแรงงานนอกฤดูกาลเพาะปลูก

31. สำหรับจำนวนแรงงานอพยพเข้าเมืองโดยตรงนั้น ยังไม่มีตัวเลขที่ยืนยันจำนวนรวมแน่นอน แต่พอจะคาดคะเนการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองจากผลการสำรวจคนเข้ากรุงเทพฯ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ผลการสำรวจในปี 2524 ได้สำรวจคนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ เมื่อเดือนพฤศจิกายน และเป็นผู้ที่ย้ายเข้ากรุงเทพฯ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ฉะนั้นตัวเลขนี้จึงรวมทั้งคนที่ย้ายเข้ามาเป็นระยะสั้น ๆ และผู้ที่ย้ายเข้ามาอยู่นาน ๆ มากกว่าสี่ในห้าของจำนวนคนที่ถูกสัมภาษณ์ไม่สามารถตอบได้แน่ชัดว่า ตั้งใจจะอยู่กรุงเทพฯ นานเท่าใด ทำให้ไม่สามารถแยกพวกที่ย้ายเข้ามาในช่วงเวลาสั้น ๆ ออกจากคนที่ย้ายเข้ามาอยู่นาน ๆ ได้ จำนวนคนที่ย้ายเข้ามาทั้งหมดมี 122,875 คน

^{3/} คณะสำรวจเรื่องการจ้างงานในชนบทเริ่มงานครั้งแรกในเดือนธันวาคม 2523 งานดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษาภาคชนบทตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2520 ในการศึกษาครั้งหลังนี้คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกร่วมกับคณะสำรวจของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ออกสำรวจและเก็บข้อมูลการจ้างงานในเขตจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี มหาสารคาม ยโสธร กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ กำแพงเพชร สุโขทัย ขุมพร และสตูล

อย่างไรก็ตาม การสำรวจทำในเดือนพฤศจิกายนนี้เป็นช่วงที่รอการเกี่ยวข้าว จึงอาจเป็นช่วงที่มีคนย้ายเข้ามาเป็นเวลาสั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาน้ำฝนอย่างเดียว แม้กระนั้นก็ดีพวกที่ย้ายเข้ามาเป็นเวลาสั้น ๆ ในช่วงนี้จะไม่มากเท่าในเดือนมกราคม-มิถุนายน ซึ่งเป็นช่วงหน้าแล้งที่ยาวนานกว่า เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่สามารถใช้ตัวเลขนี้ประมาณว่ามีกี่คนที่ได้ย้ายเข้ามาในหน้าแล้งและหลังจากนั้นได้กลับไป ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสโตเฟอร์ เบเคอร์ (2526) ได้วิเคราะห์ตัวเลขจากการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นของคนอีสานโดยกรมแรงงานในปี 2523 และจากการสังเกตในกรุงเทพฯ คาดคะเนว่าคงจะมีประมาณ 2 เท่าของคนที่ย้ายเข้ามาตอนนอกฤดูการเพาะปลูกตอนสิ้นปี จากตัวเลขนี้พอจะคาดคะเนได้ว่าจำนวนคนทั้งหมดที่ย้ายเข้ามาในกรุงเทพฯ ตกปีละประมาณ 150,000 คน ในจำนวนนี้อาจมีบางคนที่มาปีละหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ประเมินได้นี้เป็นเพียงส่วนน้อยของจำนวนคนที่ออกไปจากกำลังแรงงานนอกฤดูการเพาะปลูก

สาเหตุการอพยพ

32. โดยทั่ว ๆ ไปประชาชนในชนบทของประเทศไทยจะมีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่สืบเนื่องกันมาประการหนึ่งก็คือ การรักถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเอง มักจะไม่ยอมเคลื่อนย้ายออกไปจากท้องถิ่นของตนได้ง่าย แม้ว่าท้องถิ่นอื่นจะมีสภาพความเป็นอยู่ที่มีความอุดมสมบูรณ์กว่า ดังนั้นการอพยพไปทำงานทำนอกท้องถิ่นชั่วคราวจึงเกิดจากปัจจัยแห่งความจำเป็นอย่างแท้จริง ดังนั้นผลงานการศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นหลายแหล่งที่แสดงถึงสาเหตุการอพยพว่าเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ผลงานชิ้นแรกที่จะขอกล่าวถึงคือ การศึกษาผู้สืบสามล้อในกรุงเทพฯ 5,000 ราย (สามล้อในกรุงเทพฯ เลิกไปเมื่อ 1 มกราคม 2503) โดย Robert Textor (Textor, 1961) เขาพบว่าร้อยละ 65.8 มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สาเหตุที่มากกรุงเทพฯ ก็เพื่อมาหาเงินสดเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากผลผลิตในท้องถิ่นไม่ดี เช่นเดียวกับการศึกษาของ อภิชาติ จัรัสฤทธิรงค์ และคณะ (Chamratithirong, 1979) ได้ศึกษาการย้ายถิ่นเข้ามาในกรุงเทพฯ พบว่า สาเหตุของการย้ายเป็นเพราะต้องการหางานทำสูงถึงร้อยละ 80 สำหรับผู้พ่พชาย และร้อยละ 68 สำหรับผู้พ่พหญิง นอกจากนี้งานวิจัยของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ Panpiemras, K. and Krusuan-sombat, S. 1982) ก็ชี้ให้เห็นว่า แรงงานอพยพจากภาค

ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนประมาณร้อยละ 42.9 และร้อยละ 55.6 ของกรณีภาคเหนือตอนล่างอพยพไปทำงานทำนอกท้องถิ่นชั่วคราวเพราะไม่มีงานทำในหมู่บ้านในช่วงฤดูแล้ง

ลักษณะผู้อพยพ

33. รายงานการศึกษาเรื่องแรงงานอพยพหลาย ๆ แห่งเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับลักษณะผู้อพยพและครัวเรือนอพยพ กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแรงงานอพยพมักเป็นผู้อยู่ในวัยหนุ่มสาวโสด และมาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ ผลการศึกษาผู้ย้ายถิ่นมากรุงเทพฯ ของ อภิชาติ จัรัสฤทธิรงค์และคณะ (2522) ชี้ให้เห็นว่า แรงงานอพยพมาทำงานทำในกรุงเทพฯ เป็นพวกหนุ่มสาว อายุ 15-19 ปี ประมาณร้อยละ 40 รองลงไปเป็นผู้มีอายุอยู่ในช่วง 20-24 ปี ประมาณร้อยละ 28.6 และผู้อพยพอายุระหว่าง 25-29 ปี มีร้อยละ 18.9 ผู้อพยพเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นโสดสำหรับในด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจแรงงานอพยพเกือบทั้งหมดแทบไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกหรือเครื่องใช้ภายในบ้าน เช่น ไฟฟ้า ห้องส้วม อ่างล้างหน้า ฯลฯ หรือถ้ามีก็อยู่ในมาตรฐานที่ต่ำมาก นอกจากนี้รายงานการสำรวจของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Panpiemras, K. and Krusuan-sombat, S.) ก็ชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนอพยพที่สำรวจประมาณร้อยละ 38.5 ผลิตข้าวไม่พอเพียงแก่การบริโภคในครัวเรือน และอีกร้อยละ 38.5 ผลิตข้าวพอบริโภคแต่ไม่เหลือขาย

34. งานศึกษาวิจัยเรื่องการผลิตและการจ้างงานนอกไร่นาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดย พัททสิทธิ ฉายะภูติ และคณะ (Chayaputi, et.al. 1982) แสดงให้เห็นว่าในพื้นที่ที่มีการปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่ จะมีการอพยพแรงงานมาก ในพื้นที่ที่มีการปลูกพืชไร่เป็นส่วนใหญ่ การอพยพแรงงานจะน้อยกว่าในพื้นที่ที่มีการปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในพื้นที่ที่มีการปลูกข้าวร่วมกับพืชไร่ การอพยพของแรงงานจะน้อยกว่า 2 กรณีข้างต้น การที่พื้นที่ซึ่งปลูกข้าวเป็นส่วนใหญ่มีการอพยพสูงเพราะการปลูกข้าวเน้นเกษตรกรรมส่วนใหญ่จะมีช่วงเวลาว่างค่อนข้างตรงกันชัดเจนเมื่อว่างจากกิจกรรมต่าง ๆ ในนาก็มีโอกาสจะไปทำงานในที่อื่นได้ สำหรับพื้นที่ที่ปลูกพืชไร่เน้นลักษณะการปลูกพืชไร่หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำในพืชไร่มักจะมีเหลืออดแล้งกันในเกษตรกรแต่ละครอบครัว บางครอบครัวปลูกเร็ว บาง

ครอบครัวปลูกข้าว เกษตรกรที่ทำพืชไร่ของตนเองเสร็จแล้วก็มีโอกาสจะไปรับจ้างในไร่ของผู้อื่นได้ด้วย ไม่จำเป็นต้องอพยพไปทำงานทำที่อื่น การอพยพของแรงงานในพื้นที่เช่นนี้จึงค่อนข้างน้อยกว่าสำหรับกรณีพื้นที่ที่มีการปลูกข้าวร่วมกับพืชไร่ นั้น จะมีการอพยพของแรงงานน้อยกว่าพื้นที่อื่น ๆ เพราะเกษตรกรจะมีกิจกรรมที่ต้องทำในไร่นาของตนเองเกือบตลอดปีหรือถ้าพอมีเวลาว่างก็ยังสามารถรับจ้างทำงานในไร่ของผู้อื่นได้อีกด้วย

ช่วงเวลาการอพยพ

35. ในงานวิจัยเดียวกัน (Chayaputi, et.al, 1982) แสดงให้เห็นว่าการอพยพแบ่งออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ คือ การอพยพระยะหลังปักดำนาและการอพยพหลังการเก็บเกี่ยวข้าว การอพยพหลังจากปักดำนานั้นจะน้อยกว่าการอพยพหลังเก็บเกี่ยวข้าว เพราะหลังจากปักดำนานั้นจะมีช่วงเวลาเหลือเพียง 2-3 เดือนก็จะถึงระยะเวลาเก็บเกี่ยวซึ่งเกษตรกรบางส่วนจะรอให้เก็บเกี่ยวแล้วเสร็จเสียก่อนจึงจะอพยพไปทำงานทำนอกหมู่บ้าน การอพยพช่วงหลังปักดำนาอยู่ระหว่างเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม ผู้อพยพในช่วงนี้ส่วนใหญ่อยู่ในวัยหนุ่มสาว สำหรับระยะหลังเก็บเกี่ยวจะมีระยะเวลานานประมาณ 5-6 เดือนจึงจะถึงฤดูทำนาครั้งใหม่ เกษตรกรจึงใช้เวลาว่างช่วงนี้ออกไปทำงานทำที่อื่น การอพยพช่วงหลังเก็บเกี่ยวนี้จะอยู่ระหว่างเดือนมกราคม-พฤษภาคม ผู้ที่อพยพในช่วงนี้จะเป็นผู้อยู่ในวัยหนุ่มสาวและหัวหน้าครัวเรือนด้วย

การได้งานของผู้อพยพ

36. สำหรับในเรื่องการได้งานทำในการอพยพโยกย้ายนี้ รายงานการวิจัยหลายแหล่งยืนยันกันตรงกันว่า ต้องมีการติดต่อหรือเส้นสายที่จะช่วยให้หางานทำได้ เช่น รายงานการสำรวจเรื่องการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพฯ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2524 แสดงให้เห็นว่าคนที่ย้ายมาจากที่อื่นและมีงานทำ 79,308 คน มีร้อยละ 65 ได้งานโดยผ่านทางญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง อีกร้อยละ 24 ได้งานโดยไม่มีเส้นสายอะไรเป็นพิเศษ และมีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้นที่ใช้บริการของหน่วยจัดหางานของรัฐหรือของเอกชน นอกจากนี้ การศึกษาของ ฟุลเลอร์ และโลท์ฟุต ซึ่งได้ทำการสำรวจหมู่บ้าน 6 แห่งในจังหวัดร้อยเอ็ด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2522 ก็เห็นถึงความสำคัญของการมีเพื่อน ญาติมิตรหรือคนที่รู้จักกัน ที่จะคอยให้ความรู้และแนะช่องทางที่จำเป็นต้องรู้ในการอพยพ ตามความเห็นนี้

ยังอาจช่วยอธิบายต่อไปอีกว่า ทำไมคนที่มาจากครอบครัวที่ยากจนที่สุดในหมู่บ้านเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะย้ายถิ่นฐานเข้าไปในเมืองหรือที่อื่น ทั้งนี้เพราะการอพยพต้องมีเงินลงทุนและมีการเสี่ยง ซึ่งคนงานเหล่านี้แบกภาระไม่ได้ อีกประการหนึ่งคนจนมักไม่มีการติดต่อหรือเส้นสายทำให้ไม่รู้ข้อมูลที่จะเคลื่อนย้ายไปได้

37. อีกตัวอย่างหนึ่งของการได้งานทำที่น่าสนใจคือ ในรายงานการศึกษาของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจจิวสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Panpiemras, K. and Krusuansombat, S.) ได้เสนอผลการศึกษาเฉพาะกรณีของตำบลหนึ่งในท้องที่ที่อยู่ไกลและล้าหลังคือ ตำบลท่าไทร อ.เชียงใน จ.อุบลราชธานี ที่คนงานในท้องที่นี้ได้รวมกลุ่มกันเพื่อช่วยในการหางานทำ หรืออำนวยความสะดวกอื่น ๆ กล่าวคือ คนในตำบลนี้ได้ร่วมกันจัดบริการรถโดยสารขึ้น วิ่งระหว่างตำบลท่าไทรกับกรุงเทพฯ เป็นระยะทาง 600 กม. สัปดาห์ละ 2 ครั้ง และมีบริการจัดหาที่พักแก่คนงานในกรุงเทพฯ ด้วย คนที่ย้ายจากตำบลนี้จะมีความชำนาญในการทำงาน 2 ประเภทคือ ถ้าเป็นหญิงจะทำงานบ้าน และถ้าเป็นผู้ชายจะขับรถแท็กซี่ เมื่อมีการจัดระบบเช่นนี้คนที่ย้ายเข้ามาอยู่ก่อนสามารถช่วยถ่ายทอดประสบการณ์ หรือฝีมือบางอย่างให้กับคนที่ย้ายเข้ามาใหม่ ปัจจุบันนี้ทุกครัวเรือนในตำบลนี้ส่งคนมาทำงานในเมืองเป็นเวลาสั้น ๆ ครั้งละหนึ่งถึง 2 อาทิตย์ เราไม่รู้ว่ามียังตัวอย่างอื่น ๆ ที่แสดงถึงการจัดระบบเหมือนตำบลนี้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การจัดระบบดังกล่าวนี้เป็นสัญลักษณ์ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดองค์กรให้สอดคล้องกับความสับสนของตลาดแรงงานที่คนจะโยกย้ายเข้ามาในเมืองตามฤดูกาลต้องประสบ

38. นอกจากนี้ยังมีหลักฐานอีกจำนวนมากรวมตลอดถึงข่าวตามหนังสือพิมพ์ที่มีการว่าจ้างคนงานจากภาคชนบทมาทำงานภาคเกษตรกรรมในภาคกลางและภาคตะวันออก โดยเฉพาะในฤดูตัดอ้อย หรือการอพยพไปทำงานเหมืองแร่ในภาคใต้ โดยผ่านนายหน้าจัดหางาน แสดงว่านายหน้าจัดหางานเป็นคนกลางสำคัญที่ป้อนข่าวสารตลาดแรงงานแก่ประชาชนในชนบท น่าเสียดายที่ยังไม่มีงานวิจัยเกี่ยวกับรายงานของระบบข่าวสารในชนบทว่าเป็นอย่างไร ทั้ง ๆ ที่ตลอดเวลาเรามักได้ยินข่าวเกี่ยวกับการหลอกลวงคนงานมาทำงานเยี่ยงทาสในฟาร์มทางภาคตะวันออก และตามโรงงานต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ทำให้น่าสงสัยว่าขบวนการ

สื่อข่าวสารแรงงานอาจจะสลับซับซ้อนจนต้นทุนข่าวสารสูงมาก ผลก็คือลูกจ้างที่ได้งานจากนายหน้าจะต้องจ่ายค่านายหน้าที่แพงลิบลิ่ว

สรุป : หัวข้อวิจัยในอนาคต

39. งานวิจัยด้านอุปทานแรงงานที่ทำงานตามฤดูกาลส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดการมีงานทำในภาคเกษตรกรรม และปัจจัยที่กำหนดการว่างงานตามฤดูกาลซึ่งก็คือโครงสร้างทางการเกษตร แต่ยังคงขาดงานศึกษาพฤติกรรมของอุปทานแรงงานที่ว่างงานตามฤดูกาลว่าทำอะไรบ้างในช่วงว่างงาน เพราะคนว่างงานอาจไม่ว่างจริงๆ ชนิดไม่มีอะไรทำ เขาอาจหางานไม่ได้ หรือกำลังหางานหรือ ทำงานที่มีประสิทธิภาพต่ำและการเปลี่ยนแปลงของอุปทานแรงงานเหล่านี้ในแต่ละปีอาจช่วยให้เราเข้าใจผลกระทบของนโยบายบางอย่างของรัฐบาล

40. ในด้านอุปสงค์ของแรงงานที่ว่างงานตามฤดูกาล รายงานการวิจัยหลายฉบับยืนยันถึงงานนอกภาคเกษตรได้ช่วยรองรับแรงงานเพิ่มขึ้น เช่น งานในโรงงานอุตสาหกรรม งานหัตถกรรมในครัวเรือน และงานด้านบริการต่างๆ อย่างไรก็ตาม การที่จะกล่าวว่ามีงานนอกภาคเกษตรอยู่มันไม่เหมือนกับการกล่าวว่างานนั้นมีอยู่พอเพียงหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการตอบได้ นอกจากนี้การพิจารณาส่งเสริมงานนอกภาคเกษตรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องว่าเราจะส่งเสริมงานประเภทไหน ส่งเสริมอย่างไร มี opportunity มากน้อยแค่ไหน ซึ่งปัจจุบันเรายังไม่สามารถบ่งบอกได้ชัดเจน

41. ส่วนทางด้าน การย้ายถิ่นนั้น ปัจจุบันเรายังไม่อาจรู้ว่าจำนวนแรงงานที่เคลื่อนย้ายออกไปจากท้องที่ภูมิลำเนาว่ามีเท่าไรแน่ และจะเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะรวมผู้รอฤดูกาลเกษตรที่เป็นหญิงและชายอายุระหว่าง 25-30 ปี จำนวนกว่า 5 แสนคน (ซึ่งถูกจำแนกว่าอยู่นอก

กำลังแรงงานตามความหมายของสำนักงานสถิติฯ) เข้าด้วยกันกับผู้รอพวยพอกไปหางานทำนอกท้องถิ่นในช่วงฤดูแล้ง เพื่อแสดงให้เห็นถึงขนาดของแรงงานชนบทที่อาจนำมาใช้ในฤดูแล้ง อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาจากเอกสารหลายฉบับ เช่น ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมแรงงาน และอื่นๆ แสดงถึงจำนวนผู้รอพวยไปหางานทำข้างนอกในจำนวนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับผู้รอฤดูกาลเกษตรวัยหนุ่มสาวอายุ 25-30 ปี ซึ่งชี้ให้เห็นว่าโอกาสการมีงานทำของผู้รอพวยตามฤดูกาลต่างหากที่เป็นข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแรงงานให้เพิ่มขึ้น สิ่งนี้จะนำไปสู่ประเด็นทางด้านนโยบายที่ว่า トラบเท่าที่โอกาสมีงานทำในฤดูแล้งไม่มากพอ และอยู่ในระดับที่ไม่มีประสิทธิภาพก็อาจเป็นการไม่สมควรที่จะละทิ้งทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่มีงานทำเพราะไม่รู้จะทำอะไร

42. แม้ว่าเรื่องแรงงานย้ายถิ่นจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่ยังมีอะไรอีกหลายอย่างเกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่ยังไม่มีใครทราบแน่ชัด ประเด็นที่สำคัญก็คือเรื่องผลกระทบของการย้ายถิ่น ในปัจจุบันเรายังไม่อาจตอบได้ว่าการย้ายถิ่นของแรงงานจะช่วยลดความไม่สมดุลย์ในความต้องการแรงงานระหว่างภาคและระหว่างฤดูกาลได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนั้นการย้ายถิ่นจะมีส่วนช่วยปรับปรุงเทคโนโลยีในการผลิตในภูมิลำเนาเดิมของเขาหรือไม่อย่างไร

43. ส่วนในกรณีคนไม่ย้ายถิ่นนั้นน่าจะได้มีการวิเคราะห์ต่อด้วยว่าการที่ไม่ย้ายถิ่นไปทำงานที่อื่น ๆ เพราะคิดว่าจะหางานทำไม่ได้ เสี่ยงเกินไป ไม่รู้ข่าวสารแหล่งงาน หรือไม่มีเส้นสายนั้น เกิดขึ้นเพราะประสบการณ์แสดงว่าการย้ายถิ่นหรือการหางานมีต้นทุนสูง ไม่ว่าจะเป็นในแง่เศรษฐกิจและสังคม จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงจินตนาการความกลัวซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่รู้ ถ้ามีต้นทุนสูงจริง จะมีหนทางลดต้นทุนในการหางานได้อย่างไร ถ้าความเสี่ยงในการหางานเป็นเพียงความกลัว การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจัดหางานก็น่าจะช่วยได้มาก

หนังสืออ้างอิง

ภาษาไทย

1. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริสโตเฟอร์ เบเคอร์, การว่างงานในช่วงฤดูการเกษตร: ประเด็นปัญหาและนโยบาย, ARTEP, 2524
2. นิพนธ์ พัวพงศกร, การจ้างงานในประเทศไทย: การสำรวจภาวะในชนบทและเมือง, บทความเสนอต่อที่ประชุม การสัมมนาเรื่อง “การจ้างงานในทศวรรษหน้า: ภาวะในเมืองและชนบท” จัดโดย สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ โรงแรมอินทรา 22-23 ธันวาคม 2524
3. เมธี ครองแก้ว และคณะ, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล: การประเมินผลและการวิเคราะห์ สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524
4. ณรงค์ สินสวัสดิ์, โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524 กับการย้ายถิ่นชั่วคราวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, รายงานการวิจัย, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525
5. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 2518
6. สรวุฑ ไพฑูรย์พงษ์, รายงานเบื้องต้น เรื่อง วิธีการประมาณความต้องการกำลังคนในอนาคตของประเทศไทย ฝ่ายประเมินกำลังคน กองวางแผนประชากรและกำลังคน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2521
7. สุกัญญา นิธิกร “การเข้าสู่กำลังแรงงานของหญิงมีสามีในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 10, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2524) หน้า 110-121
8. อาบ นาคะวิจิตร และ โสภิต ทองปาน การใช้ประโยชน์แรงงานและรายได้ของชาวชนบทไทย คณะเศรษฐศาสตร์ และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2515
9. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ และยงยุทธ แจ่มม่วงษ์, นโยบายพัฒนาชนบทไทย, รายงานการวิจัย ของโครงการ Rural Off-Farm Employment Assessment Project ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2525
10. รายงานผลการสำรวจแรงงานชนบท ประเทศไทย พ.ศ. 2520 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
11. การสำรวจการย้ายถิ่นของประชากร พ.ศ. 2524 (กรุงเทพมหานคร) สำนักงานสถิติแห่งชาติ
12. รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 1 และ 2 พ.ศ. 2522 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
13. วารสารเศรษฐกิจและสังคมฯ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 และ 3 พ.ศ. 2525 กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาษาอังกฤษ

1. Bertrand, Trent, **The Rural Sector in Thailand**, AGRBR Division, World Bank, working paper, July, 1977
2. Bot, C. and W. Gooneratne, **Labor Absorption in Rice Cultivation in Thailand**, A paper presented at Tripartite Seminar on Employment and wage Policy, Department of Labor and ARTEP, Narai Hotel, Bangkok, May 25-27, 1981
3. Chamrathirong, et. al., **Recent Migrants in Bangkok Metropolis**, Institute for Population and Social Research, Mahidol University, 1979
4. Chayaputi, P. **A Study on Rural Non-farm Production and Employment in the Northeast : Mahasarakam and Yasothon Provinces**, Faculty of Agriculture, Khon-kaen University, Khon-kaen Province, Thailand.

5. Medhi Krongkaew, **The Income and Employment Effects of the Tambon Development Programme : A Comment**, A paper presented at a Seminar on Rural Employment Programmes and Local-Level planning for the Satisfaction of Basic Needs in Thailand, ILO-ARTEP, Bangkok, June 28-29, 1979
6. Oey Astra Meesook, **Working Women in Thailand**, A paper presented at the Conference on Women and Development at Wellesley Colledge, Wellesley, Massachusetts, June 2-6, 1976
7. Panpiemras, K. and Krusuansombat, S: **Seasonal Migration and Employment**, Development Studies Division, NESDB, 1982
8. Phongpaichit, P. **On the Relevance of Statistical Definitions of Labor Force, Employment, Unemployment**, ARTEP, 1983
9. Poot, H., **Evaluation of the Tambon Development Programme in Thailand**. Asian Employment Programme W.P. III-I ILO-ARTEP, Bangkok, March, 1979
10. P. Phongpaichit in Collaboration with R. Jaisaard, P. Chayaputi, P. Siriyarangsana and P. Vasu-prasart, **Employment, Income and Mobilization of Local Resources in the Three Thai Villages**, ARTEP, Bangkok, 1982
11. Rapeepun Jaisaard, **The Allocation of Family Resources to Farm and Non-Farm Activities in a Village in Northern Thailand**, Ph.D. Thesis, 1979. Michigan State University
12. Somluckrat Wattanavitubul, et. al. **Labor Absorption in Thai Agriculture : An Exploratory Study**, Faculty of Economics, Thammasat University, November 1980
13. Sopilstra Nyle and Chirayu Isarangkun, **Labor Absorption in Thailand**. Quezon City, Council for Asian Manpower Studies University of Philippines, 1975 (Reprinted in the Philippines Economic Journal, XV, No 2 (1976)
14. Supachai Panitchpakdi, **Employment Effects of Tambon Development Programme Note**, A paper presented at a Seminar on Rural Employment Programmes and Local-Level Planning for the Satisfaction of Basic Needs in Thailand, ILO-ARTEP, Bangkok, June 28-29, 1979
15. Thodey, A., and P. Laramée, **Ban Pa Mark, Northern Thailand : Results of a daily Record Keeping Study 1973-74**, Department of Agricultural Economics, Chiangmai University, December, 1974
16. Textor, Robert B. **From Peasant to Pedicab Driver**, Yale University Southeast Asia Studies, 1961
17. World Bank, **Employment Aspects of Thailand's Development**, Background Working paper No. 3 of 8, Prepared for the Thailand Basic Economic Report, No. 2059-TH Issued on September 1, 1978
18. World Bank, **Thailand : Draft Report on Non-Farm and Rural Employment**. March 3, 1981

การสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝน

อนันต์ ดาโลดม



ทั่วไป

ความพยายามที่ผ่านมาในการเพิ่มผลผลิตจากพืชเศรษฐกิจ ปศุสัตว์ หรือกิจกรรมเกษตรด้านอื่น ๆ ในเขตเกษตรน้ำฝน มักจะได้รับความสำเร็จน้อย ประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกรโดยทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำ เห็นได้จากประสิทธิภาพการทำงานของแรงงานการเกษตร และผลผลิตต่อไร่ของพืชผลหลายชนิดไม่สูงเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ สภาพและปัญหานี้สืบเนื่องและเป็นผลมาจากสภาพพื้นฐานหลายประการ อาทิ ความจำกัดของทรัพยากรสภาพของการทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดเล็ก การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ได้ใช้กันมาโดยขาดการปรับปรุงและอนุรักษ์ให้อยู่ในสภาพที่ดีและเหมาะสม การใช้กรรมวิธีการผลิตดั้งเดิมซึ่งสืบทอดกันมา ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับแรงงานในด้านการเกษตร ซึ่งมักมีการใช้แรงงานไม่เต็มที่

มีการว่างงานทั้งในลักษณะของการมีจำนวนแรงงานมากกว่างานที่ต้องทำ และว่างงานตามฤดูกาลเพราะทำการเกษตรไม่ตลอดปี เกษตรกรส่วนใหญ่ทำการผลิตพืชครั้งเดียว การเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีประสิทธิภาพสูงออกไปสู่ภาคอื่น มีผลทำให้เกิดการละทิ้งการทำการเกษตรในบางพื้นที่ และแรงงานที่เหลืออยู่ในภาคการเกษตรหรือในชนบทที่คุณภาพต่ำ

จากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวอย่างกว้าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรที่อยู่ในเขตเกษตรน้ำฝนส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะ “ยากจน” และความยากจนนี้จะหนาแน่นอยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ บางส่วนของภาคใต้ซึ่งเป็นเขตที่การเกษตรนั้นพึ่งพาอาศัยน้ำฝนเป็นสำคัญ

เกี่ยวกับปัญหาความยากจนนี้ รัฐบาลได้วางนโยบายเพื่อแก้ไขโดยกำหนดแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนไว้เป็น

ส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2526 แต่ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2524 โดยได้ประกาศเขตยากจนซึ่งคลุมถึงระดับอำเภอรวมทั้งหมด 242 อำเภอ 44 กิ่งอำเภอ ใน 38 จังหวัด (17 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 16 จังหวัดในภาคเหนือและ 5 จังหวัดในภาคใต้)

ในพื้นที่เขตยากจนดังกล่าว กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญเป็นกิจกรรมทางการเกษตรหรือเกี่ยวข้องกับการเกษตร สาขาเศรษฐกิจทางด้านอื่น ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การค้า และการบริการ มีความสำคัญน้อย ด้วยเหตุนี้เองการพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจนจึงมุ่งไปที่การศึกษา ทำความเข้าใจปัญหาและกำหนดแนวทางที่จะปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจการเกษตรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ด้วยความเชื่อมั่นว่าปัญหาความยากจนในชนบทนั้น หากสามารถแก้ปัญหาทางด้านการเกษตรได้ก็น่าจะสามารถขจัดความยากจนขึ้นพื้นฐานได้

แนวทางพัฒนาการเกษตร

การพัฒนาการเกษตรในระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น โดยสรุปพอจะแยกเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้ คือ

1. **การยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร** การยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกรเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินการพัฒนาการเกษตรมาทุกยุคทุกสมัย แต่โดยที่การยกระดับรายได้นั้น เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทั้งการผลิตการตลาดผลผลิตการเกษตรของเกษตรกร ซึ่งมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากมายหลายอย่าง และหลายแนวทาง ทั้งจำเป็นต้องผสมผสานหรือเลือกแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและขายผลผลิตได้ในราคาสูง ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงหรือยึดเป็นหลักในการพัฒนาเพื่อยกระดับฐานะของเกษตรกรก็คือ รายได้ควรที่จะเพิ่มขึ้นในระดับสูง และมีการกระจายที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเพิ่มรายได้นั้นเป็นไปได้ทั้งในลักษณะของการที่ให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น และลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรให้ต่ำลง อันจะทำให้มีรายได้สุทธิเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานเพื่อยกระดับฐานะของเกษตรกร จึงเน้นในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร และเน้นพื้นที่การพัฒนาเพื่อให้การพัฒนาระบายลงไปสู่พื้นที่ที่มีศักยภาพทางการพัฒนาน้อย โดยเฉพาะในเขตเขตนาน้ำฝน

อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเพิ่มผลผลิตอาจจะไม่เป็นการเพิ่มรายได้เสมอไป ในขณะที่ประเทศมีความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา รายได้ต่อคนสูงขึ้น แต่เกษตรกรไทยผู้ผลิตสินค้าเกษตรกลับยังคงอยู่ในสภาพยากจน รายได้โดยเฉลี่ยของประชากรการเกษตรเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้โดยเฉลี่ยของประชากรผู้ประกอบอาชีพอื่นแล้วยังต่ำกว่ามาก

2. **ประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร** ประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรโดยทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำ เห็นได้จากประสิทธิภาพการทำงานของแรงงานการเกษตรและผลผลิตต่อไร่ของพืชผลหลายชนิดที่มีแนวโน้มต่ำลง หรือไม่สูงเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ดินมีคุณภาพต่ำไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก โดยเฉพาะในตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ขาดการชลประทาน ขนาดของฟาร์ม ปัญหาการเช่าที่ดิน การว่างงาน ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรต่ำ

3. **อำนาจการต่อรองของเกษตรกร** เกษตรกรทั่วไปมีอำนาจการต่อรองต่ำในระบบการตลาดผลผลิตการเกษตรและปัจจัยการผลิต รวมทั้งอำนาจหรือพลังในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาหรือช่วยเหลือตนเองและระหว่างเกษตรกรด้วยกัน สภาพและปัญหานี้มีพื้นฐานมาจากการที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรขนาดเล็ก ทำการผลิตโดยอิสระและกระจัดกระจาย ต่างคนจึงต่างผลิต และต่างขายในจำนวนน้อย ขาดการวางแผนหรือสร้างระบบที่เกี่ยวข้องระหว่างการผลิตและการตลาด การที่เกษตรกรไม่มีผู้ฉางสำหรับเก็บรักษาสผลผลิตของตนเอง ตลอดจนสภาพของระบบการตลาดซึ่งต้องขายผ่านพ่อค้าคนกลางหลายขั้นตอน การมีหนี้สินและปัญหาอื่นที่ทำให้เกษตรกรต้องรีบขายผลผลิตของตน การรวมตัวเป็นสถาบันเกษตรกรเพื่อดำเนินธุรกิจ เพื่อผลประโยชน์ของสถาบันเกษตรกรยังไม่เข้มแข็งและกว้างขวางพอ ทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในฐานะเป็นผู้ยอมรับราคาที่กำหนดโดยพ่อค้า ขาดอำนาจการต่อรองในระบบตลาดและแรงผลักดันจากด้านเกษตรกรเองในการพัฒนาการเกษตร

4. **การใช้และยอมรับเทคโนโลยีของเกษตรกร** วิธีการประกอบการเกษตรของเกษตรกรนั้นนอกจากใช้ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนให้ได้มาก ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้และปัจจัยต่าง ๆ สำหรับการผลิต

และมีส่วนช่วยเกื้อกูลให้เกษตรกรสามารถปรับปรุงวิธีการของตนให้ทันสมัย หรือมีประสิทธิภาพขึ้นกว่าที่ได้ใช้ และปฏิบัติมาแต่เดิม การยอมรับของเกษตรกรที่จะนำเอาวิธีการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ไปใช้ เช่น วิธีการเพาะปลูก บำรุงรักษา การใช้ปัจจัยการผลิตและเครื่องใช้ใหม่ ๆ เป็นต้น ก็เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร การที่เกษตรกรยังคงใช้วิธีการผลิตที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ นั้น ในบางส่วนเนื่องมาจากการขาดการยอมรับของเกษตรกร มิใช่เพราะขาดเทคโนโลยีคำแนะนำหรือสิ่งที่เกื้อกูลต่อการได้มา อันเป็นผลมาจากพื้นฐานความเชื่อถือ ความคิดและการศึกษาของตัวเกษตรกรเอง ซึ่งโดยเฉลี่ยระดับการศึกษาของเกษตรกรค่อนข้างต่ำ ระดับความสนใจหรือสามารถที่จะเข้าใจและยอมรับสิ่งใหม่ ๆ รวมทั้งการที่จะนำเอาเทคโนโลยีใหม่ไปประยุกต์ใช้หรือปรับปรุงวิธีการทำให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงไม่สูงนักและเป็นไปโดยช้า ๆ

แต่ในขณะเดียวกันในเขตเกษตรน้ำฝนปัญหาในการยอมรับเทคโนโลยีนอกเหนือจากเกษตรกรเองแล้ว การพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับสภาพของเกษตรกรสภาพแวดล้อมทรัพยากร ทักษะพิเศษของท้องถิ่น และความจำกัดในปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ยังคงมีขีดจำกัดและไม่ตอบสนองปัญหาหรือความต้องการของเกษตรกรเท่าที่ควร จึงจำเป็นจะต้องทุ่มเทความพยายามที่จะหาทางปรับและนำมาใช้ของวิทยาการใหม่ ๆ ทางเกษตร และแนววิธีการพัฒนาการเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพต่าง ๆ ซึ่งจะไปใช้กับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่การเกษตรอาศัยน้ำฝนจะต้องเผชิญ

การสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝน

เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญของผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเกษตรน้ำฝนส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมทางการเกษตรหรือเกี่ยวข้องกับการเกษตร ทำให้การเกษตรเป็นทั้งแหล่งรองรับแรงงานและแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของคนในชนบท ดังนั้น การสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝนจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาปรับปรุงการพัฒนาการเกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรให้บรรเทาลงเพื่อจะสามารถขยายการสร้างงานในภาคเกษตรกรรมหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันหลายประการ แสดงให้เห็นถึงความจำกัดในการเจริญเติบโตของภาคเกษตร หรือจะขยายตัวได้อีก แต่มี

แนวโน้มว่าจะเป็นไปในอัตราที่เชื่องช้า ดังนั้นขั้นต้นต่อไปของการสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝนหรือแม้แต่ในชนบททั่ว ๆ ไป จึงไม่อาจจำกัดอยู่แค่การพัฒนาการเกษตรเท่านั้น แต่จำเป็นจะต้องหาแนวทางพัฒนาอาชีพสาขาทางการเกษตรเข้าไว้ด้วย เช่น หัตถกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือน อุตสาหกรรมชนบท การค้า และการบริการ และในที่นี้จะพิจารณาประเด็นเฉพาะการสร้างงานภาคเกษตรกรรม การส่งเสริมหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน และอุตสาหกรรมชนบท ซึ่งยังมีช่องทางที่จะปรับปรุงและพัฒนาสำหรับรองรับแรงงานในเขตเกษตรน้ำฝนได้อีกมาก

1. การสร้างงานภาคเกษตรกรรม ถึงแม้การเจริญเติบโตของภาคเกษตรจะมีอัตราการเพิ่มในแนวโน้มที่ลดต่ำเนื่องจากขีดจำกัดต่าง ๆ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการพัฒนาอาชีพการเกษตรเพื่อเป็นแหล่งรองรับแรงงาน การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรยังคงมีโอกาที่จะทำได้อยู่อีกมาก ถ้ามีการพัฒนาปรับปรุงและกำหนดนโยบายในการดำเนินงานอย่างชัดเจน ซึ่งน่าที่จะดำเนินการได้ในประเด็นต่อไปนี้

1.1 การปรับปรุงวิธีการเกษตรกรรม การปรับปรุงวิธีการเกษตรกรรมโดยใช้ระบบการเพาะปลูกที่เหมาะสม และใช้ระบบเกษตรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นความสำคัญของการพัฒนาการเกษตร สิ่งเหล่านี้จะต้องได้รับความเอาใจใส่และสนับสนุนอย่างเต็มที่จากงานวิจัยและงานส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาแหล่งน้ำจำเป็นจะต้องดำเนินการต่อไป เพราะเป็นความต้องการที่แท้จริงของเกษตรกร งานด้านนี้จะเป็นกลไกสำคัญที่จะให้เกษตรกรได้เข้ามีส่วนร่วมและยังมีเกี่ยวข้องกับระบบการเพาะปลูกและเกษตรกรรมโดยการจัดหาน้ำไว้ใช้เสริม จะสามารถทำให้เกษตรกรสามารถใช้เนื้อที่การเกษตรเพื่อการเพาะปลูกได้มากขึ้น ดังนั้น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการเพาะปลูกและเกษตรกรรมควรจะได้รับการเน้นหนักเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ เพราะลักษณะการทำกรเกษตรในปัจจุบันของเกษตรกรในเขตเกษตรน้ำฝนเป็นไปในรูปที่ไม่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน โดยจะทำกิจกรรมเฉพาะอย่างตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพดินฟ้าอากาศในแต่ละฤดูกาล ลักษณะพื้นที่ การพัฒนาและการแนะนำเปลี่ยนแปลงเทคนิคการทำกรเกษตรอาศัยน้ำฝนจึงควรขึ้นอยู่กับการพิจารณากิจกรรมเกษตรทั้งหมดของครอบครัวเกษตรกร คือ

- **ระบบไร่-นาสวนผสม** ระบบการทำไร่นาสวนผสมเป็นระบบที่สลับซับซ้อนอันประกอบด้วยความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของส่วนประกอบต่าง ๆ อันได้แก่ ดิน พืช สัตว์ เครื่องมือ แรงงาน และปัจจัยอื่น ๆ รวมทั้งอิทธิพลสิ่งแวดล้อม

ระบบการทำไร่นาสวนผสม อาจแบ่งออกเป็นส่วนประกอบของกิจกรรมต่าง ๆ หรือระบบย่อย คือ การปรับปรุงระบบการปลูกพืช และการปรับปรุงระบบการทำฟาร์ม

การปรับปรุงระบบการปลูกพืช ควรจะพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการต่าง ๆ อันมีผลโดยตรงต่อการจัดระบบการปลูกพืช ควรจะพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการต่าง ๆ อันมีผลโดยตรงต่อการจัดระบบการปลูกพืชประจำปี เพื่อให้เกษตรกรปลูกพืชได้มากกว่าหนึ่งชนิดในแต่ละปี โดยไม่มุ่งเน้นถึงการปลูกข้าวแต่เพียงอย่างเดียว เกษตรกรจะมีเวลาทำงานในไร่นามากยิ่งขึ้น

การปรับปรุงระบบการทำฟาร์ม ควรจะพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการต่าง ๆ ที่มีผลโดยตรงต่อส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ไม่อยู่ในระบบการปลูกพืชดังกล่าวมาแล้วซึ่งได้แก่ ปศุสัตว์ การประมง การปลูกไม้ยืนต้น ฯลฯ

หากมีการปรับปรุงระบบการปลูกพืชและระบบการทำฟาร์มให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ดินฟ้าอากาศและความต้องการของเกษตรกรได้มากที่สุด จะมีส่วนช่วยให้เกษตรกรได้ใช้แรงงานและทรัพยากรที่มีอยู่ในการประกอบกิจการได้มากขึ้น อันเป็นหนทางสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝนได้ทางหนึ่ง

1.2 **การวิจัยระบบเกษตรกรรม** เพื่อวิเคราะห์ระบบเกษตรกรรมที่ใช้อยู่ในเขตเกษตรน้ำฝน เพื่อให้ทราบและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหลักสำหรับการพัฒนาและจัดทำแผนการวิจัยประยุกต์เพื่อพัฒนาวิทยาการแนวใหม่ ๆ ที่จะนำมาแก้ไขปัญหานั้นได้ โดยเฉพาะการวิจัยเชิงผสมผสานโดยยึดพื้นที่เป็นหลักนั้นยังมีอยู่น้อยมากในขณะนี้ แต่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเกษตรน้ำฝนทั้งในระยะสั้นระยะยาว อาทิเช่น การวิจัยเรื่องระบบการปลูกพืช การวิจัยเรื่องระบบการทำฟาร์ม การวิจัยเรื่องดิน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ว่าควรจะเน้นการปรับปรุงดินเค็มเพื่อให้เหมาะสมกับการเพาะปลูกหรือเน้นการวิจัยหาพันธุ์พืชให้เหมาะสมกับการปลูกในพื้นที่ดินเค็ม หรือควรจะ

ดำเนินการทั้ง 2 ประการ การวิจัยเพื่อประเมินผลความอุดมสมบูรณ์ของดิน เป็นต้น

1.3 **การปรับปรุงระบบเกษตรกรรมอื่น ๆ** นอกเหนือจากการปรับปรุงระบบการปลูกพืชแล้ว การสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝนก็ยังสามารถดำเนินการสนับสนุนในเรื่องการเลี้ยงสัตว์ได้อีก เช่น **การเลี้ยงสัตว์ปีกในครัวเรือน** โดยเน้นการผลิตที่สามารถเพิ่มผลผลิตโดยสอดคล้องกับวิธีการผลิตดั้งเดิม ซึ่งรัฐควรจะสนับสนุนในการจัดหาพ่อพันธุ์ที่ดีให้แก่ชาวบ้าน ฝึกอบรมในเรื่องวิธีการเลี้ยง การควบคุมป้องกันโรค วิธีการให้อาหารที่ถูกต้อง การจัดหาอาหารเสริม ฯลฯ **การปรับปรุงกิจการการเลี้ยงสัตว์ใหญ่** เพื่อลดอัตราการตายของสัตว์ การป้องกันโรคระบาด การปรับปรุงด้านอาหารสัตว์ โดยการปรับปรุงการสร้างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ สนับสนุนส่งเสริมให้มีการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ที่มุ่งในเรื่องการใช้แรงงานและเพื่อการบริโภค **การปรับปรุงการประมงในหมู่บ้าน** โดยการสนับสนุนให้มีการใช้แหล่งน้ำที่มีอยู่สำหรับการเลี้ยงปลาภายในหมู่บ้านหรือดำเนินการโดยเกษตรกรรายบุคคล จัดหาพันธุ์ปลาช่วยเหลือ ฝึกอบรมในเรื่องการเลี้ยงปลา ตั้งแต่การเลือกทำเล การขุดบ่อ การดูแลรักษา การให้อาหาร การป้องกันโรค ซึ่งโครงการประมงในหมู่บ้านนี้ยังมีโอกาสที่จะพัฒนาไปได้อีกมาก ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงปลา การเลี้ยงกุ้งน้ำจืด ซึ่งในหลายพื้นที่ได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดี

1.4 **การสนับสนุนงานด้านการส่งเสริมการเกษตร** โครงการปรับปรุงระบบส่งเสริมการเกษตรของประเทศไทย ที่ได้เน้นการขยายการบริการส่งเสริมการเกษตรให้มีประสิทธิภาพและให้ครอบคลุมทั่วเกษตรกรได้รับประโยชน์จากบริการส่งเสริมการเกษตรของรัฐบาลอย่างรวดเร็วและทั่วถึงนั้น จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าการใช้วิทยาการแผนใหม่ในการประกอบอาชีพการเกษตรของเกษตรกรได้เป็นไปอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการใช้พันธุ์พืชที่ดี วิธีการเพาะปลูกที่ถูกต้อง การใช้ปุ๋ย ยาเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช การดูแลรักษา ได้รับความยอมรับและนำไปปฏิบัติในอัตราที่พอใจ แต่อย่างไรก็ตาม จากผลของการติดตามและประเมินผลยังมีความเชื่อมั่นว่าเกษตรกรจะยังคงสามารถเพิ่มอัตราการเปลี่ยนแปลงให้มากกว่าผลที่ประเมินได้ หากกำหนดแนวทางให้เกษตรกรตำบลสามารถกำหนดแผนการปฏิบัติงานในตำบลให้ถูกต้องชัดเจน ตอบสนองความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้

จริง ตลอดจนหามาตรการและวิธีการให้มีงานทำตลอดทั้งปี ซึ่งควรจะดำเนินการโดย

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น ที่ดิน น้ำ แรงงาน เงินทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามระบบการปลูกพืชและการจัดการฟาร์มที่ได้รับจากการวิจัย

- ส่งเสริมและสนับสนุนโครงการปลูกพืชต่าง ๆ ทั้งในฤดูแล้งและฤดูฝนในท้องที่ที่มีสภาพเอื้ออำนวย โดยการจัดทำแปลงส่งเสริมเพื่อให้เกษตรกรสามารถปฏิบัติตามได้ตลอดทั้งปี เช่น การส่งเสริมการปลูกข้าว (นา/ข้าวไร่) การส่งเสริมการปลูกพืชไร่ การส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียน การปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น

- ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้เวลาว่างจากไร่-นา ประกอบกิจกรรมเสริมรายได้และปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัว เช่น โครงการเคหกิจเกษตร การฝึกอาชีพหัตถกรรมในแม่บ้านเกษตรกรและบุตรหลานเกษตรกร

- การวางแผนการปฏิบัติงานของเกษตรกร ตำบล ให้มีการประสานงานกับแผนพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งเกษตรกรตำบลเป็นผู้ทำงานในคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการพัฒนาชนบท (คปต) กับกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของการส่งเสริมการเกษตรให้สอดคล้องกับระบบฝึกอบรมและเยี่ยมชม โดยใช้หมู่บ้านหลักเป็นแกนกลาง โดยพยายามดำเนินการให้แต่ละหมู่บ้านมีโครงการและกิจกรรมหลักที่เหมาะสม ตรงกับความต้องการของชาวบ้านทุกกิจกรรม

2. การสร้างงานโดยการส่งเสริมหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน การส่งเสริมหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนในชนบทโดยทั่ว ๆ ไป ได้มีการดำเนินการกันอยู่บ้างแล้ว แต่ในเรื่องนี้ไม่มีการศึกษากันมากนัก ทั้ง ๆ ที่ศิลปหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนจะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชนบทรองลงมาจากเกษตรและนับว่าเป็นแหล่งรายได้เสริมที่สำคัญของชาวชนบท สำหรับหัตถกรรมที่ชาวชนบทได้ทำกันมากเห็นจะได้แก่การจักสานสิ่งประดิษฐ์จากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร สำหรับอุตสาหกรรมในครัวเรือนก็ได้แก่การเลี้ยงไหม เครื่องปั้นดินเผา ฯลฯ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ยังมีโอกาสที่จะปรับปรุงและขยายออกไปได้อีก ทั้งนี้จำเป็นต้องที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปช่วยเหลือโดย

- จัดให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าไปดำเนินงานส่งเสริมในเรื่องนี้ เช่น กรมพัฒนาชุมชน กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม รพช. เพื่อให้การกำหนดรูปแบบการสนับสนุนในเรื่องนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

- ศึกษาแนวทางความต้องการของชาวบ้านระยะเวลาในการประกอบการภาวะการตลาดของผลิตภัณฑ์ วัสดุที่ใช้ในการประกอบการ เพื่อจะสามารถกำหนดแนวส่งเสริมได้ถูกต้อง ทั้งนี้ การส่งเสริมหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนควรจะเน้นการใช้วัสดุในท้องที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

- ดำเนินการฝึกอบรมผู้ที่สนใจให้มีความรู้ โดยให้คำนึงถึงคุณภาพของผลิตภัณฑ์เป็นสิ่งสำคัญ

- จัดหาแหล่งสินเชื่อสำหรับผู้ที่จะประกอบกิจกรรมทางด้านหัตถกรรมและอุตสาหกรรม โดยทั่วไปสินเชื่อสำหรับชาวชนบทโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ยากจนได้รับสินเชื่อเป็นสัดส่วนน้อยมาก หรืออาจจะกล่าวได้ว่าโครงการด้านสินเชื่อไม่ได้มีส่วนช่วยชาวบ้านยากจนแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อสำหรับเกษตรกรหรือชาวบ้านทั่ว ๆ ไป ดังนั้น การสนับสนุนและส่งเสริมโครงการหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนจำเป็นต้องพิจารณาแหล่งสินเชื่อเพื่อสนับสนุนผู้ที่สนใจมีความสามารถและต้องการจะประกอบการผลิตด้วย

- จัดหาตลาดสำหรับสินค้าหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน ได้กล่าวแล้วว่า การส่งเสริมให้ชาวชนบทผลิตสินค้าหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือนได้ดำเนินการมานานแล้ว แต่เหตุที่ไม่สามารถขยายงานออกไปได้อย่างกว้างขวาง เหตุผลสำคัญก็คือ เมื่อผลิตได้แล้วไม่รู้ว่าจะไปขายที่ไหน ซึ่งในเรื่องนี้จำเป็นต้องที่ทางฝ่ายราชการจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือโดยการศึกษาเรื่องความต้องการของตลาด สถานที่จำหน่าย ปริมาณและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการประสานงานกับการตลาด เพื่อสามารถเป็นหลักประกันให้ได้ว่าเมื่อชาวบ้านผลิตออกมาแล้วสามารถจะขายได้และในราคาที่เป็นธรรม

3. การสร้างงานโดยการส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบท สำหรับแนวความคิดในการมองอุตสาหกรรมชนบทที่จะมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาชนบทนั้นได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในวารสารเศรษฐกิจและสังคมปีที่ 20 ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม

2526 บทความเรื่อง “อุตสาหกรรมชนบท” ข้อเท็จจริงและแนวความคิด” ของคุณวีณา พันธุ์รัตน์ ได้กล่าวในบทสรุปว่า “บทบาทของอุตสาหกรรมชนบทในแง่ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในอดีตที่ผ่านมาไม่สู้จะมีความสำคัญนัก อย่างไรก็ตามสำหรับบทบาทในแง่การจ้างงาน จากลักษณะของอุตสาหกรรมชนบท ซึ่งเป็นประเภทที่ใช้แรงงานต่ออุตสาหกรรมสูง ทำให้บทบาทอุตสาหกรรมชนบทในแง่การจ้างงานค่อนข้างเด่นชัดกว่าในเรื่องผลผลิต ประเด็นที่น่าสนใจของอุตสาหกรรมชนบทอีกเรื่องหนึ่งได้แก่ การพึ่งการเกษตรสูงมาก ทั้งด้านวัตถุดิบและแรงงาน ลักษณะเช่นนี้มีส่วนทำให้อุตสาหกรรมมีการผลิตเป็นแบบฤดูกาล ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรและอุตสาหกรรมชนบทจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการวางนโยบายในระยะต่อไป โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทที่ใช้วัตถุดิบการเกษตรให้ได้ผลดี เพื่อลดความจำเป็นในการอพยพไปที่ห่างไกลของคนในชนบทและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาชนบท”

ในประเด็นนี้ หากมองอุตสาหกรรมชนบทในแง่

ของการเป็นแหล่งรองรับผลผลิตการเกษตร และแหล่งรองรับแรงงานในชนบทและกำหนดนโยบาย แนวทางเพื่อสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวได้ อุตสาหกรรมชนบทก็จะเป็นโครงการที่จะแก้ไขปัญหาของการว่างงานของชาวชนบทได้อีกทางหนึ่ง

สรุป

การสร้างงานในเขตเกษตรน้ำฝน ซึ่งได้พิจารณาในภาพกว้าง ในการพัฒนาปรับปรุงระบบการเพาะปลูก โดยให้ความสำคัญแก่งานวิชาการและงานวิจัย โดยเฉพาะการวิจัยในระดับปฏิบัติจริง ๆ ซึ่งจะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของเกษตรกรในเขตเกษตรน้ำฝนอย่างแท้จริง เพื่อจะถ่ายทอดให้แก่เกษตรกรนำไปถ่ายทอดส่งเสริมแก่เกษตรกรต่อไป ตลอดจนการสนับสนุนส่งเสริมหัตถกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งจะช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำต่อเนื่องตลอดทั้งปี จำเป็นจะต้องมีการวางแผนการดำเนินงานพัฒนาระยะยาวตลอดจนมีการประสานงานร่วมมือกันทุกฝ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาชนบทแห่งชาติ



การอพยพ ของชาวชนบท : ลักษณะ และกระบวนการ การมั่งานทำ

รววิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

ในพื้นที่ 4 ภูมิภาคที่สำคัญของประเทศไทย คือ ภาคเหนือ อีสาน กลาง และใต้ มีความแตกต่างกันหลายด้านไม่ว่าจะเป็นขนาดพื้นที่ สภาพพื้นที่ ความหนาแน่นประชากร ทรัพยากร เศรษฐกิจ การทำมาหากิน ระดับการพัฒนา ฯลฯ ผลจากความต่างต่างดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดการอพยพประชากรติดต่อกันมาเป็นเวลานานและมีการกระจุกกระจายเป็นจำนวนมากบางภูมิภาคก็ดึงดูดประชากรให้เข้ามาอยู่ตลอดเวลาในขณะที่ภูมิภาคอื่น ๆ มีประชากรอพยพออกเรื่อยมา สภาพการณ์เช่นนี้เปลี่ยนแปลงน้อยมากไม่ว่าจะเป็นแหล่งรองรับประชากรหรือแหล่งประชากรเหลือเพื่อจ้องต้องอพยพออก ดังนั้นในส่วนนี้จะได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาและรูปแบบของการอพยพประชากรในประเทศไทยทั้งที่เป็นแบบชั่วคราวและถาวร ซึ่งมีทั้งการอพยพภายในภูมิภาค (Intra-regional migration) และการอพยพออกนอก

คณะผู้ศึกษาประกอบด้วย นายรววิทย์ อวิรุทธ์วรกุล นายบัญชา เขียวชะเอม น.ส.อัจฉรา ภาคิกะษิวัฒน์ นายไชยงค์ มงคลกิจงาม นายบุญถือ เขษามีนรนาถ

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุวรรณี สำโรงวัฒนา ที่มีส่วนช่วยทำให้รายงานฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ภูมิภาค (Inter-regional migration) ซึ่งการอพยพทั้ง 2 กรณีดังกล่าวนี้มีทั้งการอพยพจากเขตชนบทไปสู่เขตเมือง (rural-urban migration) และการอพยพจากเขตชนบทไปสู่ชนบท (rural-rural migration) -

ขนาดและรูปแบบของการอพยพ

การศึกษาเรื่องการอพยพประชากรของไทย ส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลจากแหล่งใหญ่ ๆ 3 แห่งคือ สำมะโนประชากร ทะเบียนราษฎร และการสำรวจอื่น ๆ ประกอบกัน แหล่งข้อมูลเหล่านี้ยืนยันกันตรงกันว่า ประเทศไทยมีการอพยพประชากรอย่างแน่ชัด จากสำมะโนประชากร ปี 2503 แสดงให้เห็นว่า ประชากรประมาณ 2.76 ล้านคน หรือประมาณเกือบร้อยละ 11 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ อาศัยอยู่ในจังหวัดที่มีชายเป็นสถานที่เกิด

ของตน จำนวนประชากรอพยพได้เพิ่มขึ้นไป 4.49 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 13.1 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2513 ในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพฯ มีประชากรที่มีถิ่นกำเนิดในกรุงเทพฯ ในปี 2503 เป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 33.3 โดยแยกเป็นประชากรที่เกิดในจังหวัดอื่น ๆ ร้อยละ 22.8 ที่เหลือเป็นประชากรที่มาจากต่างประเทศและอื่น ๆ สัดส่วนของประชากรในกรุงเทพฯ ที่มีถิ่นกำเนิดอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 27.2 ในปี 2513 ในภูมิภาคอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนประชากรที่มีถิ่นกำเนิดนอกภาคนั้น ๆ ในแนวโน้มที่สูงขึ้นระหว่างมีการสำมะโน 2503 และ 2513 ทั้งนี้ภาคกลางและภาคเหนือมีสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ 1
จำนวนและสัดส่วนของประชากรจำแนกตามถิ่นที่เกิดและภาค พ.ศ. 2503 และ 2513

	ประชากรทั้งหมด		สถานที่เกิด					
	จำนวนคน	%	จังหวัดที่เกิด		จังหวัดอื่น ๆ		ต่างประเทศอื่น ๆ	
			จำนวนคน	%	จำนวนคน	%	จำนวนคน	%
2503								
กรุงเทพฯ	2,136,435	100.0	1,425,494	66.7	486,490	22.8	227,451	10.5
ภาคกลาง	6,134,867	100.0	5,395,541	88.0	633,560	10.3	105,766	1.7
ภาคเหนือ	5,723,106	100.0	5,054,178	90.9	624,559	8.5	44,369	0.6
ภาคอีสาน	8,991,543	100.0	8,169,473	88.3	765,423	10.9	56,647	0.8
ภาคใต้	3,271,965	100.0	2,964,522	90.6	250,863	7.7	56,580	1.7
ทั่วประเทศ	26,257,916	100.0	23,009,208	87.3	2,760,895	10.8	487,813	1.9
2513								
กรุงเทพฯ	3,007,361	100.0	2,074,565	67.4	837,761	27.2	165,035	5.4
ภาคกลาง	7,534,516	100.0	6,375,278	84.6	1,085,724	14.4	73,514	1.0
ภาคเหนือ	7,488,683	100.0	6,507,884	86.9	943,975	12.6	36,824	0.5
ภาคอีสาน	12,025,140	100.0	10,790,016	89.7	1,198,858	10.0	36,266	0.3
ภาคใต้	4,271,674	100.0	3,809,020	89.2	424,729	9.9	37,925	10.9
ทั่วประเทศ	34,397,374	100.0	29,556,763	85.9	4,491,047	13.1	394,564	1.0

ที่มา: สำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2503

สำมะโนประชากรและเคหะทั่วประเทศ พ.ศ. 2513

การอพยพภายในภูมิภาค

รูปแบบการอพยพประชากรของประเทศไทยมักจะอพยพเป็นระยะทางสั้น ๆ โดยส่วนมากเป็นการอพยพภายในจังหวัดหรืออพยพข้ามจังหวัดภายในภาคเดียวกันมากกว่าอพยพระหว่างภาคข้อมูลจากสำมะโน ปี 2503 แสดงให้เห็นว่าเมื่อพิจารณาถึงการอพยพในช่วง 5 ปี (2498-2503) ปรากฏว่ามีประชากร 0.8 ล้านคน อาศัยอยู่ในจังหวัดนอกถิ่นที่อยู่ ในจำนวนนี้เป็นประชากรที่ย้ายถิ่นหรืออพยพภายในภาคประมาณ 490,000 คน จำนวนผู้อพยพภายในภาคได้เพิ่มเป็น 1 ล้านคน แต่สัดส่วนลดลงเล็กน้อยเหลือเพียงร้อยละ 56.5 ของจำนวนประชากรอพยพทั้งหมด 1.8 ล้านคน ในช่วงปี 2503-2513 จำนวนผู้อพยพ

ภายในภาคค่อนข้างสูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และต่ำสุดในกรุงเทพฯ โดยมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 87.5 และ 21.7 ตามลำดับในช่วงปี 2498-2503 สัดส่วนนี้ได้เปลี่ยนแปลงลดลงเป็นร้อยละ 76.5 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 24.2 ในกรุงเทพฯ สำหรับการอพยพภายในภาคของภาคเหนือและภาคใต้ เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและสัดส่วนของผู้อพยพในเวลาเดียวกัน คือ ในภาคเหนือเพิ่มจากร้อยละ 57.9 เป็นร้อยละ 62 ในภาคใต้ เพิ่มจากร้อยละ 69.4 เป็น 75.5 จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของผู้อพยพภายในภาคสูงมาก ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการอพยพภายในเขตชนบทด้วยกัน

ตารางที่ 2

ขนาดและสัดส่วนประชากรอพยพภายในภาค ช่วงเวลาอพยพ 5 ปีในปี พ.ศ. 2498-2503 และ พ.ศ. 2508-2513

ภาคและปี	ขนาดการอพยพ		การอพยพภายในภาค	
	จำนวน	%	จำนวน	%
2498-2503				
กรุงเทพมหานคร	167,802	100.0	36,432	21.7
ภาคกลาง	210,211	100.0	123,762	58.9
ภาคเหนือ	156,721	100.0	90,702	57.9
ภาคอีสาน	206,149	100.0	180,353	87.5
ภาคใต้	84,555	100.0	58,696	69.4
รวม	825,438	100.0	489,945	59.4
2508-2513				
กรุงเทพมหานคร	394,295	100.0	95,504	24.2
ภาคกลาง	456,081	100.0	248,103	54.4
ภาคเหนือ	315,734	100.0	195,703	62.0
ภาคอีสาน	430,668	100.0	330,486	76.7
ภาคใต้	173,730	100.0	131,083	75.5
รวม	1,770,508	100.0	1,000,879	56.5

การอพยพระหว่างภาค

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นรูปแบบการอพยพระหว่างภาคเปรียบเทียบกันระหว่างภาคต่าง ๆ ของไทย จากตารางดังกล่าว กรุงเทพฯ เป็นแหล่งที่มีคนอพยพเข้ามากที่สุด ทั้ง 2 ช่วงการสำรวจในปี 2498-2503 และ 2508-2513 โดยคนอพยพเข้าส่วนใหญ่มาจากภาคกลาง กล่าวคือในปี 2503 มีคนอพยพจากภาคกลางเข้าสู่กรุงเทพฯ 81,214 คน หรือประมาณร้อยละ 61.8 ของคนอพยพเข้ากรุงเทพฯ ทั้งสิ้น คนอพยพจากภาคกลางได้เพิ่มขึ้นเป็น 166,000 คน หรือมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 55.6 ในปี 2513 ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้อพยพเข้ากรุงเทพฯ ร่องจากภาคกลางคือมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 20.4 ในปี 2503 และสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 22.4 ในปี 2513

นอกจากกรุงเทพฯ แล้ว ภาคกลางเป็นแหล่งที่มีผู้อพยพเข้ามาเป็นอันดับสองและมีแนวโน้มสูงขึ้นมากจนเป็นที่น่าสังเกต ในช่วงปี 2498-2503 จำนวนผู้อพยพ

เข้าสู่ภาคกลางมี 86,449 คน ได้เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่า เป็น 207,978 คน ในปี 2508-2513 ในจำนวนนี้เป็นผู้อพยพจากกรุงเทพฯ สูงสุด 82,823 คน หรือประมาณร้อยละ 39.8 รองลงไปเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนืออีกร้อยละ 30.3 และ 27.7 ตามลำดับ สำหรับภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้อพยพเข้าส่วนใหญ่ในทั้ง 2 ช่วงมาจากภาคกลาง

อพยพระหว่างชนบทมากกว่าชนบทกับเมือง

เนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านข้อมูลการอพยพประชากร ทำให้การจำแนกแหล่งเดิมและปลายทางของผู้อพยพในรูปแบบ "เมืองและชนบท" ที่จะใช้ต่อไปนี้เป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะสำมะโนประชากรเกษตรกรรมเคหะในปี 2513 ได้จำแนกที่อยู่ออกเป็นเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลอย่างไรก็ตาม Chandhanna Talumassawat^{1/} ได้ให้ความหมายเขตเทศบาลว่าเป็นเขตเมือง และนอกเขตเทศ

ตารางที่ 3

ขนาดการอพยพระหว่างภาคและกระแสการอพยพออก พ.ศ. 2498-2503 และ 2508-2513

ภาคที่อยู่ปัจจุบัน	ภาคที่ย้ายมา					
	รวม	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคใต้
2498-2503						
กรุงเทพฯ	131,370	—	81,214	13,947	26,745	9,464
ภาคกลาง	86,449	40,006	—	15,560	25,860	5,023
ภาคเหนือ	66,019	8,900	30,270	—	26,002	847
ภาคอีสาน	25,796	8,890	10,758	4,896	—	1,252
ภาคใต้	25,859	6,529	10,850	1,482	6,998	—
รวม	335,493	64,325	133,092	35,885	85,605	16,586
2508-2513						
กรุงเทพฯ	298,791	—	166,181	36,555	66,813	29,242
ภาคกลาง	207,978	82,823	—	47,231	62,936	14,988
ภาคเหนือ	120,031	14,646	58,035	—	43,920	3,430
ภาคอีสาน	100,182	23,592	45,646	26,130	—	4,814
ภาคใต้	42,647	8,867	18,486	3,775	11,519	—
รวม	769,629	129,928	288,348	113,691	185,188	52,474

ที่มา: สำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2503 และ 2513

^{1/} Chandhanna Talumassawat, "Migration and Resettlement : Rural-Urban Policies" Thailand Country Study, Volume III UNDP, ESCAP, July 1980.

บาลว่าเป็นเขตชนบท ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลสำมะโน ฯ ปี 2513 จะพบว่า แม้การอพยพจะมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเจริญเติบโตของเมืองก็ตาม แต่การอพยพจากชนบทไปสู่เมืองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 12 ของผู้อพยพทั้งหมด ขณะที่การอพยพจากเมืองไปสู่ชนบทมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 6.2 รูปแบบการอพยพที่สำคัญที่สุดก็คือ การอพยพจากชนบทไปสู่ชนบทคือ ในปี พ.ศ. 2508-2513 มีผู้อพยพกว่า 2 ล้านคน หรือร้อยละ 71.7 ของผู้อพยพทั้งหมดอพยพจากเขตชนบทหนึ่งไปสู่อีกเขตชนบทหนึ่งอีกร้อยละ 10 เป็นการอพยพระหว่างเมือง

แรงงานอพยพ

จากการที่ได้ฉายให้เห็นภาพกว้าง ๆ ของการอพยพประชากรในระดับชาติของประเทศมาแล้วในตอนต้น ต่อไปจะได้หยิบยกให้เห็นสภาพและลักษณะการอพยพไปในที่ต่าง ๆ ของประชากรในระดับล่างสุดคือ หมู่บ้าน การฉายให้เห็นภาพการอพยพอย่างกว้าง ๆ ในตอนต้นนั้น การอพยพมีหลายวัตถุประสงค์ เช่น อพยพเพื่อหางานทำเพื่อการศึกษา เพื่อติดตามญาติ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่า ในบรรดาการอพยพเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ นั้น การอพยพเพื่อหางานทำจะเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ และผู้อพยพที่สำคัญที่สุดก็คือผู้อพยพที่อยู่ในวัยแรงงาน การอพยพนี้มักจะมีจุดมุ่งปลายทางที่สำคัญอยู่ 3 แห่ง คือ ไปหางานทำที่กรุงเทพฯ ไปในเขตชนบทอื่น ๆ และไปในเขตเมือง ในปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลจากแหล่งใดยืนยันว่า แรงงานที่อพยพไปหางานนอกท้องถิ่นดังกล่าวมีจำนวนเท่าใด แต่จะมีปริมาณแตกต่างกันไปในแต่ละหมู่บ้าน

อำเภอชนบทและอำเภอมัญจาคีรี : กรณีตัวอย่าง

เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2526 คณะผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจการอพยพไปหางานทำของประชากรในอำเภอชนบทและอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ 450 กม. ในการศึกษา คณะผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจตัวอย่าง 60 หมู่บ้าน ใน 13 ตำบลของทั้งสองอำเภอดังกล่าว ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่าแทบไม่มีการอพยพของประชากรจากที่อื่นเข้ามาหางานทำในหมู่บ้านเลย จะมีก็แต่การอพยพของคนในหมู่บ้านออกไปหางานทำนอกหมู่บ้าน โดยมีจุดหมายปลายทางการอพยพอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ฯ เขตเมือง ของจังหวัดต่าง ๆ และเขตชนบท การอพยพดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นการอพยพชั่วคราวของระยะ

เวลาน้อยกว่า 1 ปี ในช่วงนอกฤดูการเกษตร กล่าวคือผู้อพยพจากอำเภอชนบทเป็นผู้อพยพระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี คิดเป็นร้อยละ 69.9 ของผู้อพยพทั้งหมด เทียบกับผู้อพยพระยะสั้นร้อยละ 56.7 ของผู้อพยพทั้งหมดจากอำเภอมัญจาคีรี

การอพยพไปกรุงเทพฯ

ข้อมูลจากการสำรวจแสดงให้เห็นว่า การอพยพไปหางานทำของผู้อพยพจากอำเภอชนบท ส่วนใหญ่มีจุดหมายปลายทางอยู่ที่กรุงเทพฯ ไม่ว่าจะเป็นการอพยพระยะเวลาชั่วคราว หรือระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี กล่าวคือในการอพยพระยะสั้นมีผู้อพยพไปกรุงเทพฯ ประมาณร้อยละ 34.2 ของผู้อพยพระยะสั้นทั้งหมด และผู้อพยพประมาณร้อยละ 73.1 ของผู้อพยพระยะเวลานานกว่า 1 ปี อพยพไปหางานทำที่กรุงเทพฯ ฯ สำหรับผู้อพยพจากอำเภอมัญจาคีรีนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพระยะเวลานานกว่า 1 ปี และในจำนวนนี้เป็นผู้อพยพไปกรุงเทพฯ ร้อยละ 59.5 ส่วนการอพยพระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี ไปกรุงเทพฯ มีเพียงร้อยละ 18.4 เท่านั้น งานที่ผู้อพยพไปรับจ้างทำในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่เป็นงานประเภทกรรมกรรับจ้างอยู่ตามโรงงานทอผ้า โรงงานพลาสติก ก่อสร้าง และงานบริการประเภทคนขับรถ คนรับใช้ เลี้ยงเด็ก ขายของ ฯลฯ

การอพยพไปเขตชนบท

ในการอพยพไปทำงานในเขตชนบทนั้น ผู้อพยพจากหมู่บ้านที่สำรวจในอำเภอชนบทและอำเภอมัญจาคีรี ส่วนใหญ่ไปทำงานในเขตเกษตรก้าวหน้าคือไปรับจ้างทำงานด้านการเกษตร เช่น ไปรับจ้างทำนา ทำไร่ ตัดอ้อย หักข้าวโพด ซึ่งส่วนมากเป็นการไปรับจ้างระยะสั้น ๆ แต่จุดหมายปลายทางในเขตชนบทของผู้อพยพจากทั้ง 2 อำเภอต่างกัน กล่าวคือ ผู้อพยพระยะสั้นจากอำเภอชนบทจะไปทำงานในจังหวัดอื่น ๆ ภายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 17.5 รองลงไปคือการอพยพออกนอกภาค คือไปในภาคกลางร้อยละ 16.8 สำหรับผู้อพยพจากอำเภอมัญจาคีรี ถ้าเป็นการอพยพระยะสั้น ๆ น้อยกว่า 1 ปี ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 33.9 อพยพออกนอกภูมิภาคคือไปทำงานรับจ้างในภาคกลาง ส่วนการอพยพระยะเวลานานกว่า 1 ปี ไปทำงานในเขตชนบทภายในภาคมีค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตจากตารางที่ 5 และ 6 ว่า มีผู้อพยพระยะสั้นจำนวนไม่น้อยประมาณร้อยละ 39.8 จากอำเภอมัญจาคีรี และร้อยละ 23.5 จากอำเภอชนบท

ตารางที่ 4

จุดหมายปลายทางและลักษณะงานของผู้อพยพจำแนกตามระยะเวลาการอพยพ อำเภอแม่จวนคีรี

สถานที่ไป	ระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี			ระยะเวลามากกว่า 1 ปี		
	ลักษณะงาน	จำนวน คน	%	ลักษณะงาน	จำนวน คน	%
หมู่บ้านอื่นใน อ. แม่จวนคีรี	—	—	—	—	—	—
อ.บ้านไผ่	—	—	—	—	—	—
อ.เมือง	รับจ้างซ่อมรถยนต์ ทำ งานบ้าน ก่อสร้าง สับประรด	17	1.1	รับจ้าง รับราชการ ธนาคาร	49	4.3
อ.อื่น ๆ ในจังหวัด ขอนแก่น	—	—	—	—	—	—
จ.อื่น ๆ ในภาคอีสาน	รับจ้างซักผ้า ขยาย กรรมกร ทำนา ชาย ของ	97	6.4	รับจ้าง กรรมกร ทำนา ตีบสามล้อ รับราชการ	371	32.2
ภาคเหนือ	ขยาย	50	3.3	ทำนา	1	—
ภาคกลาง	ตัดอ้อย ขุดมัน ขยาย ปลูกสับประรด ประมง	512	33.9	รับจ้างทำไร่ โรงงาน ทอผ้า ก่อสร้าง บริการ	23	2.0
ภาคใต้	ขยาย	73	4.8	—	—	—
กรุงเทพฯ	ก่อสร้าง งานบ้าน โรง งานทอผ้า โรงงานพลาสติก ขยยาย	278	18.4	โรงงานทอผ้า กรรมกร โรงพิมพ์ ก่อสร้าง งาน บ้าน พลาสติก ขับรถ	686	59.5
ต่างประเทศ	ช่าง กรรมกร	3	0.1	กรรมกร แม่บ้าน	22	1.9
อื่น ๆ	ขยาย ทำถนน	479	31.7	—	—	—
รวม		1,509	100.0		1,152	100.0

อพยพไปเร่ขายตามที่ตั้งต่าง ๆ ในภาคเหนือ ภาคใต้ และ
ที่อื่น ๆ ไม่ระบุแน่นอน ผู้อพยพไปขยายเร่นี้ เป็นไปได้
ว่าอพยพไปในเขตชนบทมากกว่าไปในเขตเมือง ซึ่งมีร้าน
ขยายอยู่แล้ว

การอพยพเข้าเมือง

ในการสำรวจแรงงานอพยพเข้าไปหางานทำในเมือง
ปรากฏว่าการอพยพของผู้อพยพจากอำเภอแม่จวนคีรีและ
อำเภอชนบทไปหางานทำในเมืองมีลักษณะไม่เด่นชัด
กล่าวคือมีปริมาณน้อยมากประมาณร้อยละ 1-2 เท่านั้น

งานที่ไปทำในเมืองส่วนใหญ่ เป็นงานประเภทงานบ้าน
ร้านอาหาร ร้านซ่อมรถยนต์ เป็นต้น

การมีงานทำของผู้อพยพ

การมีงานทำของผู้อพยพจากอำเภอชนบทและอำเภอ
แม่จวนคีรีก็เช่นเดียวกับผู้อพยพจากเขตชนบทอื่น ๆ กล่าว
คือส่วนใหญ่ได้งานจากญาติและคนรู้จักแนะนำให้ โดย
เฉพาะแรงงานตัดอ้อยมีเจ้าของไร่อ้อยนำรถมาถึงในหมู่
บ้านเพื่อรับไปทำงาน จากการสัมภาษณ์ผู้อพยพบางราย
จากการสำรวจทั้ง 2 อำเภอ พบว่า สาเหตุที่แรงงานอพยพ

ในเขต 2 อำเภอนี้ไม่อพยพไปหางานทำในเมืองจังหวัดขอนแก่นทั้ง ๆ ที่ เขตเมืองขอนแก่นมีสถานประกอบการจำนวนมากไม่น้อยที่จ้างแรงงาน เพราะตั้งแต่อดีตมาไม่ค่อยมีคนในหมู่บ้านของตนไปทำงานในเมือง เพราะเมืองเพิ่งจะเจริญระยะหลัง จึงไม่รู้ว่ามีงานให้ทำหรือไม่ และไม่รู้จักใครที่จะพาเข้าทำงานได้ จึงได้อพยพไปกรุงเทพฯ หรือเขตเกษตรก้าวหน้าตามที่บรรพบุรุษได้กระทำมา การศึกษาของฟูลเลอร์ และไลท์ฟุต^{2/} ซึ่งได้ทำการสำรวจหมู่บ้าน 6 แห่งในจังหวัดร้อยเอ็ด ภาคตะวันออกเฉียง

เหนือของไทยในปี 2522 ก็เน้นถึงความสำคัญของการมีเพื่อน ญาติมิตร หรือคนที่รู้จักกัน ที่จะคอยให้ความรู้ และแนะช่องทางที่จำเป็นต้องรู้ในการอพยพตามความเห็นนี้ยังอาจช่วยอธิบายต่อไปว่า ทำไมคนที่มาจากครอบครัวที่ยากจนที่สุดในหมู่บ้านเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่จะย้ายถิ่นฐานเข้าไปในเมืองหรือที่อื่น ทั้งนี้เพราะการอพยพต้องมีเงินลงทุนและมีการเสี่ยง ซึ่งคนงานเหล่านี้แบกภาระไม่ได้ อีกประการหนึ่ง คนจนมักไม่มีการติดต่อหรือเส้นสายทำให้ไม่รู้ข้อมูลที่จะเคลื่อนย้ายไปได้

ตารางที่ 5

จุดหมายปลายทางและลักษณะงานของผู้อพยพแยกตามระยะเวลาการอพยพอำเภอชนบท

สถานที่ไป	ระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี			ระยะเวลามากกว่า 1 ปี		
	ลักษณะงาน	จำนวนคน	%	ลักษณะงาน	จำนวนคน	%
หมู่บ้านอื่นในอ.ชนบท	ทอผ้า	7	0.4	—	—	—
อ.บ้านฝาง	คนรับใช้ ลูกจ้าง	9	0.4	ทำนา-ทำไร่	9	1.0
อ.เมือง	ทำนา ทำไร่ รับราชการ	27	1.3	ธนาคาร ผู้ช่วยหมอ	2	0.2
อ.อื่น ๆ ในจ.ขอนแก่น	เสิร์ฟอาหาร					
จ.อื่น ๆ ในอีสาน	ตัดอ้อย	7	0.3	ทำไร่	31	3.5
ภาคเหนือ	ทำนา ทำไร่ รับจ้าง-ตัดอ้อย หักข้าวโพด โรงงานทอกระสอบ	368	17.8	รับราชการ ทำนา ทำไร่ ก่อสร้าง	129	14.5
ภาคกลาง	ทำไร่ ก่อสร้าง	109	5.3	ทำไร่ ทอผ้า	5	0.6
ภาคใต้	ตัดอ้อย ก่อสร้าง โรงงานหักข้าวโพด	347	16.8	รับราชการ กรรมกร-โรงงาน ร้านอาหาร	59	6.6
กรุงเทพฯ	ขนยาง	1	—	—	—	—
ต่างประเทศ	โรงงานทอผ้า พลาสติก	707	34.2	รับราชการ โรงงาน	649	73.1
อื่น ๆ	กรรมกร			ก่อสร้าง รับจ้าง ตัดเสื่อผ้า งานบริษัท คนรับใช้ คนขับรถ เลี้ยงเด็ก ขายของ		
	—	—	—	ช่างเหล็ก ช่างไม้	4	0.5
	ขายยาเร่	485	23.5	—	—	—
รวม	—	2,067	100.0	—	888	100.0

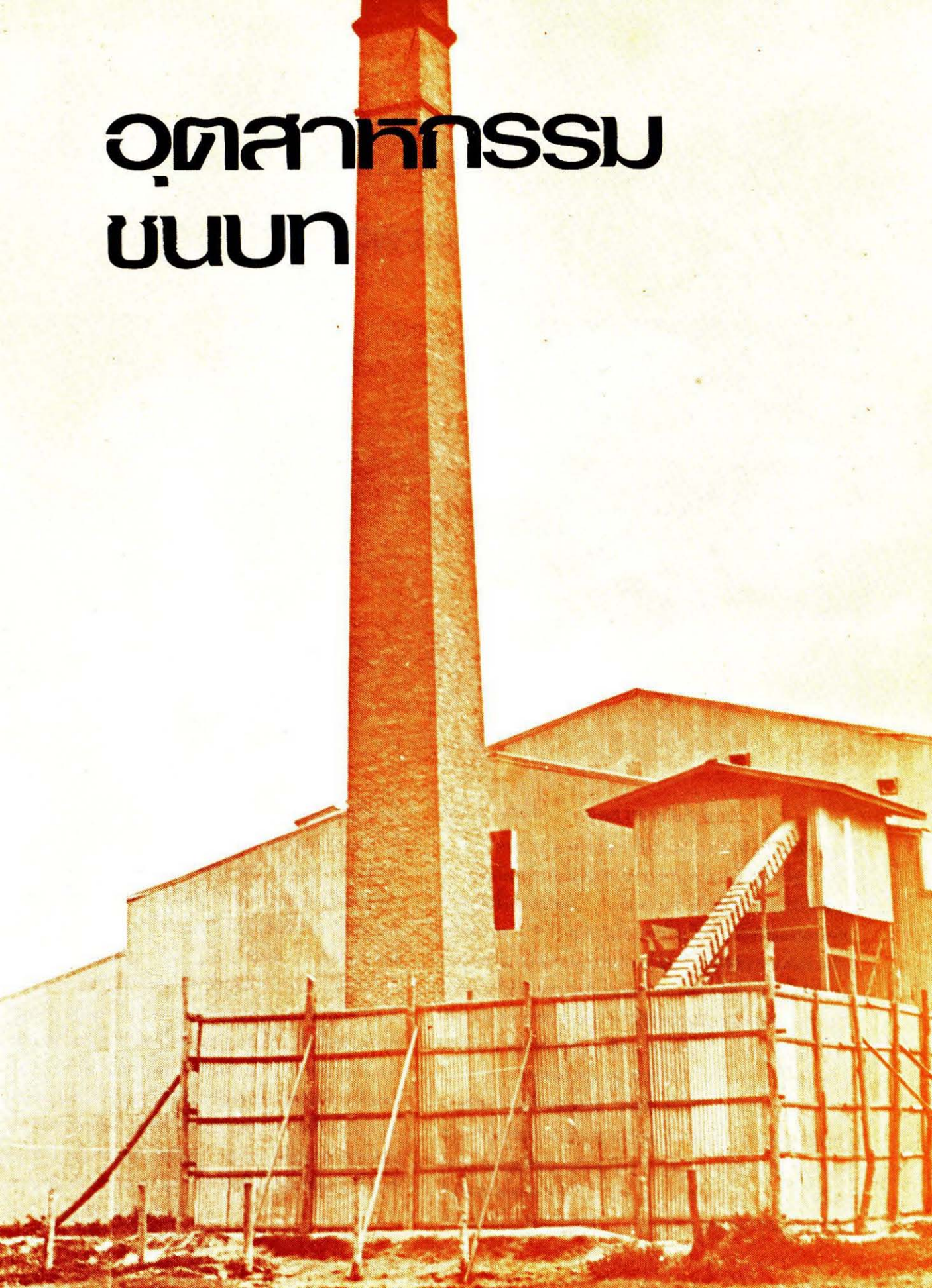
^{2/} Fuller, The odore D.: Lightfoot, P., 1982 *Toward Migration Management : A Field Experiment in Thailand, Draft Report, Centre for South-East Asian Studies, University of Hull, England.*

สรุป

ข้อมูลจากหลายแหล่งแสดงให้เห็นว่า ได้มีการอพยพประชากรประมาณกว่า 20 ปีแล้ว การอพยพได้ทวีสูงขึ้นทั้งด้านจำนวนผู้อพยพและอัตราการอพยพ การอพยพของประชากรเป็นไปอย่างกว้างขวางทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างภาค โดยมีจุดประสงค์ในการอพยพหลายประการ เช่นไปทำงานทำ ไปศึกษาต่อ อพยพตามญาติ ฯลฯ ในบรรดาวัตถุประสงค์เหล่านี้ การอพยพไปทำงานทำ เป็นเหตุผลการอพยพที่สำคัญที่สุด การศึกษากรณีตัวอย่างที่อำเภอชนบทและอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น แสดงให้เห็นว่าการอพยพส่วนใหญ่ เป็นการอพยพในช่วงฤดู

นอกการเกษตร ระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี ส่วนใหญ่อพยพไปทำงานทำที่กรุงเทพฯ โดยได้งานจากญาติหรือคนรู้จัก แนะนำให้ อย่างไรก็ตาม แรงงานอพยพดังกล่าวนี้ แม้จะได้มีงานทำนอกท้องถิ่น ในฤดูว่างจากการทำนาก็ตาม แต่จากการศึกษาเฉพาะจุดในอำเภอชนบทและอำเภอมัญจาคีรี ก็ยังพบว่า มีแรงงานอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้อพยพไปทำงานทำนอกท้องถิ่น และไม่มียานในท้องถิ่นที่จะทำได้ ดังนั้น การพิจารณาเพิ่มการขยายโอกาสการจ้างงานในท้องถิ่นให้แก่แรงงานที่เหลืออยู่ในท้องถิ่นเหล่านี้ จึงเป็นความจำเป็นที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้

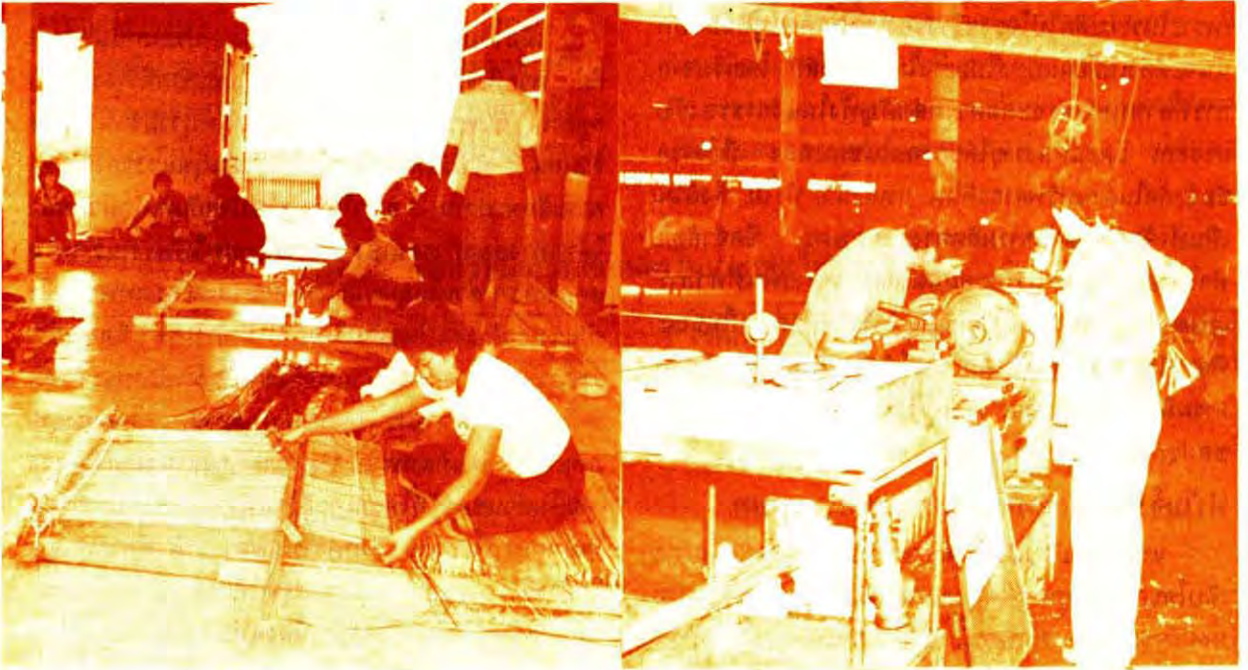
อุตสาหกรรม ขนบ



อุตสาหกรรมชนบท

๖ ข้อเท็จจริงและแนวความคิด

วินา พันธรัตน์



เมื่อพูดถึง “ชนบท” คนส่วนใหญ่จะนึกถึงภาค “เกษตร” ทันที และเมื่อก้าวถึง “การพัฒนาชนบท” ก็เข้าใจกันคือว่า “การพัฒนาการเกษตร” นั่นเอง ในอดีตที่ผ่านมาความเข้าใจเช่นที่ว่านี้ก็ไม่ได้ผิดไปจากข้อเท็จจริงนัก เพราะเกษตรกรรมได้ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในระบบเศรษฐกิจชนบทไทย คือ เป็นทั้งแหล่งรองรับแรงงาน และแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของคนในชนบท อย่างไรก็ตามสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันหลายประการล้วนแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของขีดจำกัดในการเจริญเติบโตของภาคเกษตร ดังนั้นขั้นตอนต่อไปของขบวนการพัฒนาชนบท ซึ่งจะพัฒนาในระยะต่อไปนี้จึงไม่อาจจำกัดอยู่แค่การพัฒนาการเกษตรเท่านั้น แต่จะต้องเป็นขบวนการที่รวมเอาการพัฒนาสาขานอกเกษตรเข้าด้วย และสาขานอกภาคเกษตรที่เห็นว่ามีความสำคัญยิ่งต่อชนบทในระยะยาวได้แก่สาขา “อุตสาหกรรมชนบท”

แนวความคิดเรื่องอุตสาหกรรมชนบท

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ก็คือเพื่อที่จะเสนอแนวความคิดในการมองอุตสาหกรรมชนบทแนวโน้มของบทบาทที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาให้เติบโต ที่จริงแล้วนโยบายที่จะให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทได้เคยมีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางมาก่อนแล้ว อย่างไรก็ตามก็ถ้าจะรวบรวมแนวความคิดที่ต้องการให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเท่าที่ผ่านมาจะสามารถแยกออกได้เป็น 2 แนวด้วยกัน คือ แนวแรก เป็นการพิจารณาอุตสาหกรรมชนบทในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบอุตสาหกรรมทั้งประเทศ ดังนั้นความต้องการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทก็เพื่อจะเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมของทั้งประเทศ ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่งนั้น มุ่งพิจารณาอุตสาหกรรมชนบทควบคู่ไปกับนโยบายพัฒนาภาค เพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ กระจายอุตสาหกรรมและความ

เจริญไปต่างจังหวัด เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพฯ ๖ กับเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้นระหว่างภาค

สำหรับแนวความคิดในการมองอุตสาหกรรมชนบทของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจแตกต่างไปจาก 2 แนวที่กล่าวมากล่าวคือ เราเห็นว่าควรพิจารณาบทบาทอุตสาหกรรมชนบทในแง่สาขาที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาชนบท และเป็นสาขาที่จะทวีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในระยะต่อไปโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจชนบทนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่ต้องสงสัย โดยเริ่มจากการที่สาขาเกษตรจะลดความสำคัญทั้งในแง่การรองรับแรงงาน และแหล่งรายได้ของคนในชนบทลง เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตทางการเกษตร ชิดจำกัดนี้ทำให้โอกาสในการเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่ทำการเกษตรดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีตทำไม่ได้อีกต่อไปในขณะที่การนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทำได้เฉพาะบางพื้นที่ที่สภาพภูมิศาสตร์และการชลประทานอำนวยให้

ทำไมจึงต้องมีการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท

แม้แต่ในปัจจุบันนี้ผลกระทบจากขีดจำกัดในการเติบโตของภาคเกษตรได้เริ่มแสดงให้เห็นชัดจากอัตราเพิ่มผลผลิตของภาคการเกษตรนี้ ซึ่งมีแนวโน้มลดต่ำลง ทำให้สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่มาจากสาขาเกษตรลดลงอย่างรวดเร็วในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาจากร้อยละ 32.2 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 25.0 ในปี 2524 แต่ในขณะเดียวกันสัดส่วนแรงงานกลับลดลงช้ามาก คือจากร้อยละ 79.3 ในปี 2513 มาเป็นอัตราร้อยละ 72.1 ในปี 2524 ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผลตอบแทนแรงงานต่อหัวของภาคเกษตรอยู่ในระดับต่ำโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภาคนอกการเกษตรอื่น ๆ

สภาพการณ์ที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า โอกาสที่จะให้ภาคเกษตรรองรับแรงงานชนบทที่เข้ามาในตลาดแรงงานใหม่ที่เพิ่มขึ้นคงเป็นไปได้ยาก เพราะน่าจะทำให้เกิดผลเสียหายมากกว่าผลดี โดยเฉพาะในแง่การซ้ำเติมความรุนแรงของปัญหาความยากจนของคนในภาคนี้ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ แม้แต่คนที่อยู่ในภาคเกษตรเองส่วนใหญ่ก็ยังประสบปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล คนพวกนี้นับแต่เดิมอยู่ในสภาพที่เรียกว่า "ทำมาหากิน" (Subsistence level)

คือฤดูทำนาก็ทำนา ฤดูแล้งก็เข้าป่าจับปลาเป็นอาหารไปตามเรื่อง ความจำเป็นที่ต้องใช้เงินสดมีน้อย อย่างไรก็ตามก็ตามผลของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และการที่ชนบทหลายส่วนมีการติดต่อกับเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมชนบท กล่าวคือ ความต้องการใช้เงินสดเพื่อมาใช้จ่ายมีมากขึ้น คนที่เคยว่างงานในฤดูแล้งก็เริ่มต้องการ "งาน" ที่ให้ผลตอบแทนโดยเฉพะ "เงินสด"

เมื่อรวมความต้องการของคนทั้ง 2 ประเภทในชนบทคือ พวกที่เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ และพวกที่ว่างงานตามฤดูกาล ซึ่งพวกหลังนี้จากตัวเลขชี้ให้เห็นว่ามีจำนวน 5.6 ล้านคน ทำให้เห็นภาพแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาความต้องการงาน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันคนจำนวนหนึ่งได้หาทางออกด้วยตนเองโดยการอพยพไปหางานทำตามแหล่งต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะได้แก่ภาคกลางและกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นแหล่งจ้างงานใหญ่ในปัจจุบัน ถ้ามาวิเคราะห์ดูจะเห็นว่าขบวนการอพยพของคนเหล่านี้ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีเป็นเพราะไม่สามารถหางานทำใกล้บ้าน ผลของการอพยพนี้บางคนก็สมหวังได้งานทำ แต่บางคนก็มีผิดหวัง และในส่วนของผู้ที่ได้งานทำก็ไม่แน่ว่าเขาจะได้ประโยชน์ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการเกษตร สิ่งที่เขาอาจได้บ้างคือ เงินสดที่เหลือจากรายได้ในการทำงานตามฤดูกาล ก็เป็นจำนวนไม่มากนักเนื่องจากแหล่งงานมักอยู่ไกลค่าใช้จ่ายในการอพยพสูง นอกจากนี้ถ้าเป็นกรณีที่อพยพเข้าเมืองหลวง ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพซึ่งสูงทำให้โอกาสที่จะส่งเงินกลับไปยังท้องถิ่นน้อยหรือไม่มีเลยเพราะฉะนั้นการอพยพที่ห่างไกลจึงไม่ใช่มาตรการในการแก้ปัญหาความยากจนของคนชนบทส่วนใหญ่

สถานการณ์ที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นว่าเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งขณะนี้คือทำอย่างไรจึงจะสร้างงานใกล้บ้านให้กับคนที่ต้องการงานเหล่านี้ เพื่อที่ผลตอบแทนจากงานนั้นจะเกิดประโยชน์แก่เขาและท้องถิ่นมากขึ้นและงานที่พูดถึงนี้จะต้องมีลักษณะที่ให้ผลตอบแทนพอสมควร และเป็นงานที่มีลักษณะสัมพันธ์กับภาคเกษตร คือให้ประโยชน์ต่อการพัฒนาในภาคเกษตรด้วย จุดเริ่มต้นของเรื่องจึงอยู่ที่การพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงของงานนอกภาคเกษตรในระดับชนบทไทย

สถานการณ์ของงานนอกภาคเกษตร

หัวข้อเรื่อง "การสร้างงานนอกภาคเกษตร" ได้มี

ผู้สนใจทำการศึกษาไว้หลายรายด้วยกัน ในแง่สถิติข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจกิจกรรมนอกภาคเกษตร โดยจำแนกเป็นเขตเทศบาล สุขาภิบาลและชนบท/นอกเขตเทศบาล ซึ่งผลปรากฏในตาราง 1 ที่แนบ สำหรับเขตชนบทสัดส่วนของครัวเรือนที่มีงานทำนอกภาคเกษตรมีประมาณ 13 เปอร์เซ็นต์ และใน 13 เปอร์เซ็นต์นี้สาขางานที่มีผู้ทำงานสูงสุดเรียงตามลำดับได้แก่ การผลิตและการขนส่ง (5.23%) การพาณิชย์ (3.23%) และอื่น ๆ ในด้านการผลิตและขนส่งนั้นได้แก่งานประเภทลูกจ้างทั่วไป การขนส่ง และการก่อสร้าง สำหรับอุตสาหกรรมยังอาจพิจารณาแยกเป็น 2 ประเภทอุตสาหกรรมใหญ่ในชนบท

คือ แปรรูปอาหาร และสิ่งทอ ซึ่งรวมกันแล้วมีสัดส่วนน้อยกว่า 1 เปอร์เซ็นต์ของงานนอกภาคการเกษตร

ในด้านความสำคัญของกิจกรรมนอกภาคเกษตรในแง่ของแหล่งรายได้ตาราง 2 ซึ่งให้เห็นว่ารายได้จากสาขานอกภาคเกษตรนี้มีสัดส่วนประมาณ 68 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ของผู้อยู่ในเขตเทศบาล และ 39 เปอร์เซ็นต์สำหรับครัวเรือนในเขตชนบท อย่างไรก็ตามลักษณะที่น่าสังเกตเกี่ยวกับเรื่องรายได้คือ การที่รายได้จากการเกษตร^{2/} มีอัตราเพิ่มในช่วงปี 2514 ถึงปี 2519/20 ในอัตราร้อยละ 5-5.5 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่รายได้นอกภาคเกษตรมีอัตราเพิ่มร้อยละ 12 เปอร์เซ็นต์นั้นแสดงให้เห็นว่ารายได้นอก

ตาราง 1 กิจกรรมนอกภาคเกษตรในประเทศไทย 2518/19

	เขตเทศบาล	เขตสุขาภิบาล	นอกเขตเทศบาล
จำนวนประชากร (1,000)	5,244 (15%)	4,225 (12%)	26,358 (74%)
ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ย	5.2	5.2	5.5
จำนวนประชากรที่เกี่ยวข้องกับการผลิต	2,877 (11%)	2,776 (11%)	20,166 (78%)
สัดส่วนแรงงานที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ (%)			
- เกษตรกรรม	4.66	56.82	87.0
- นอกภาคเกษตร	95.34	43.18	12.99
วิชาชีพอิสระและบริหาร	9.97	4.51	1.๙
เสมียน	7.50	1.31	.40
ค้าขาย	11.70	4.31	
ค้าขาย	35.66	13.56	3.23
บริการ	11.70	4.31	.94
การผลิต, การขนส่ง	26.63	13.06	5.23
แรงงาน รับจ้าง	3.88	6.43	2.89
คนงานในโรงงานสิ่งทอ	.65	1.28	.25
คนงานโรงงานแปรรูป			
อาหาร	1.56	.91	.55
คนงานก่อสร้าง	2.61	1.75	.75
คนงานขนส่ง	5.54	2.69	.83

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ กองสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม 2518/19

^{1/} สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานภาวะเศรษฐกิจ และสังคม 2518-2519

^{2/} รายได้จากภาคเกษตร สำนักงานสถิติฯ ให้คำจำกัดความว่าเป็นผลรวมของรายได้ทั้งที่เป็นเงินสดและไม่ใช่เงินสด ซึ่งได้จากการคำนวณความสามารถในการผลิตอาหารได้เอง และรวมรายได้นอกฟาร์มซึ่งเกิดจากค่าเช่าที่ดิน ค่าจ้าง การให้เช่าสัตว์เลี้ยงและเครื่องมือเกษตร

ภาคเกษตรได้เพิ่มต่อคนชนบทขึ้นทุกขณะ

อย่างไรก็ดี แม้ภาคนอกการเกษตรจะประกอบด้วย กิจกรรมหลายสาขาและบางสาขา เช่น การขนส่ง การพาณิชย์ มีสัดส่วนของการจ้างงานที่ค่อนข้างสูง ความสนใจของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ฯ ในเรื่องนอกภาคเกษตร อยู่ที่ภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะกิจกรรมสาขาอื่นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากภาคการผลิต คือ เกษตรและอุตสาหกรรม กิจกรรมเหล่านั้นเกิดขึ้นเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตของ 2 สาขาดังกล่าว โดยเฉพาะสาขาเกษตรจะเห็นตัวอย่างชัดในกรณีของเขตเกษตรก้าวหน้า โดยเฉพาะที่เป็นเขตพืชไร่ จะมีกิจกรรมนอกภาคเกษตร เช่น การขนส่ง และการค้าอยู่ในปริมาณสูงกว่าเขตเกษตรล่าช้ามาก ด้วยเหตุนี้การเกิดขึ้นของกิจกรรมเหล่านี้จึงไม่มีลักษณะยึดหยุ่นในเรื่องแหล่งที่ตั้งแต่ประการใด ลักษณะเช่นนี้แตกต่างไปจากสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งปัญหาเรื่องการเลือกแหล่งที่ตั้งนั้นหลายกรณีที่ไม่สามารถจะอธิบายได้ง่าย ๆ ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ จึงมีลักษณะยึดหยุ่นมากกว่า เช่น จะปรากฏว่าอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบการเกษตรจำนวนมากเลือกตั้งโรงงานอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง แทนที่ที่จะไปตั้งใกล้แหล่งวัตถุดิบในชนบทเพื่อประหยัดค่าขนส่ง ประเด็นเรื่องการเลือกแหล่งที่ตั้งของสาขาอุตสาหกรรมจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อระบบการพัฒนาชนบท เพราะสภาพการณ์ที่ปรากฏในขณะนี้คือ ถ้ารัฐบาลไม่มีนโยบายเร่งส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทอย่างจริงจัง อุตสาหกรรมที่ควรมีแหล่งที่ตั้งในชนบทเพราะใช้ทรัพยากรท้องถิ่น และน่าจะก่อประโยชน์ให้กับคนท้องถิ่นนั้นก็จะไปก่อประโยชน์ให้กรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพฯ แทน

คำจำกัดความ “อุตสาหกรรมชนบท”

ที่กล่าวมาแล้วเป็นการเสนอแนวคิดในการมองบทบาทของอุตสาหกรรมชนบท สำหรับหัวข้อต่อไปจะเป็นการอธิบายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมชนบทในแง่ของภาพส่วนรวม และเสนอลักษณะบางประการที่น่าสนใจของอุตสาหกรรมชนบทที่ได้จากการทบทวนผลการ

ศึกษาวิจัยที่มีผู้ทำไว้ และจากการศึกษาภาคสนามของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ ในระยะ 6 เดือนที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงคำว่า “อุตสาหกรรมชนบท” ความหมายที่เราหมายถึงคือ อุตสาหกรรมทุกประเภททุกขนาด ที่มีแหล่งที่ตั้งนอกเขตกรุงเทพฯ และ 4 จังหวัดใกล้เคียง^{1/} ส่วนเหตุผลในการไม่จำกัดอุตสาหกรรมชนบทเฉพาะที่อยู่นอกเขตเทศบาล หรือเขตเมืองนั้น ก็เพราะเป็นที่ปรากฏชัดเจนนว่าอุตสาหกรรมในเขตเมืองตามต่างจังหวัดนั้นเองก็มีลักษณะสัมพันธ์กับชนบทอย่างมาก โดยเฉพาะในแง่ของการจ้างแรงงานชนบทและใช้วัตถุดิบจากการเกษตร ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในด้านแรงงานและการผลิตของภาคเกษตรก็จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในเขตเมืองชนบทด้วย นอกจากนี้ถ้าจะพิจารณาอุตสาหกรรมชนบทเฉพาะนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลจะไม่เกิดประโยชน์เพราะนอกจากจะมีจำนวนน้อยแล้วยังเป็นประเภทอุตสาหกรรมในครัวเรือนเสียส่วนใหญ่

สำหรับประเภทอุตสาหกรรมนั้นการที่เราไม่แยกพิจารณาเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภทอย่างเช่นนักเศรษฐศาสตร์บางท่านนิยมทำเช่น แยกเป็นอุตสาหกรรมในระบบ (Formal Sector) กับอุตสาหกรรมนอกระบบ (Informal Sector) หรือในบางกรณีก็ได้พิจารณาตามขนาดอุตสาหกรรมคือ ใหญ่ กลาง เล็ก นั้น เหตุผลในเรื่องนี้เนื่องจากผลการศึกษางานวิจัยที่มีผู้ทำไว้ และจากการสำรวจภาคสนามของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ เองได้ ปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในต่างจังหวัดมีทุกประเภท และต่างก็มีความสัมพันธ์กับชนบทในลักษณะใดลักษณะหนึ่งทั้งสิ้น ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าความสนใจที่กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ฯ มีต่ออุตสาหกรรมชนบทนั้นมุ่งไปที่การเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการพัฒนาชนบท ฉะนั้นการศึกษาจึงต้องพิจารณาครอบคลุมถึงทุกอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจชนบทเพื่อประโยชน์ในแง่ของการวางนโยบายที่เหมาะสม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมชนบท

เป็นที่น่าเสียดายว่าข้อมูลอุตสาหกรรมชนบทเองนั้นมีน้อยมาก ข้อมูลประเภทหนึ่งที่พอมีอยู่คือ บทบาท

^{1/} จังหวัดใกล้เคียงกรุงเทพฯ ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐม เหตุผลที่ไม่รวม 4 จังหวัดนั้นในอุตสาหกรรมชนบท เพราะทั้ง 4 จังหวัด มีระดับการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมสูงกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศ

ของอุตสาหกรรมชนบทในด้านที่มีต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ สิ่งที่น่าสังเกตในเรื่องนี้คือ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรม โดยส่วนรวมมีอัตราเจริญเติบโตอยู่ในเกณฑ์สูงในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา คือเฉลี่ยประมาณ 10-12 เปอร์เซ็นต์ต่อปี และส่งผลให้สัดส่วนภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มจากร้อยละ 10 ในปี 2505 มาเป็นร้อยละ 21 ในปี 2524 นั้น อุตสาหกรรมชนบทกลับเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำคือร้อยละ 5-5.5 ต่อปี และทำให้อุตสาหกรรมชนบทมีสัดส่วนเพียง 1 ใน 3 ของมูลค่าอุตสาหกรรมทั้งประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงมีปริมาณสูงมาก

สำหรับประเภทอุตสาหกรรมที่มีมากในชนบทได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร และอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบ การเกษตร จากข้อมูลกองบัญชีประชาชาติทั้งสองสาขารวมกันมีสัดส่วนประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ของอุตสาหกรรมทุกประเภท โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็น

ภาคที่มีความยากจนในชนบทสูงที่สุดนั้นสัดส่วนของอุตสาหกรรมทั้ง 2 ประเภทรวมกันประมาณ 70 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ภาคเหนือ ได้ และกลางมีโครงสร้างอุตสาหกรรมที่กระจายตัวมากกว่า

สำหรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมในด้านภาพส่วนรวมทั้งประเทศในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาตัวเลขที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างอุตสาหกรรมได้เริ่มเปลี่ยนไปจากที่เคยพึ่งอุตสาหกรรมที่มีเทคนิคการผลิตอย่างง่าย ๆ มาเป็นอุตสาหกรรมประเภทที่มีเทคนิคการผลิตซับซ้อนมากขึ้น และกระจายประเภทมากขึ้น ตัวอย่างที่เห็นชัดได้แก่การลดสัดส่วนของความสำคัญของอุตสาหกรรมอาหารในมวลรวมอุตสาหกรรมทั้งสิ้นจากร้อยละ 34.6 ในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 14.2 ในปี 2523 อย่างไรก็ตามสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งนับได้ว่าเป็นภาคที่ยากจนที่สุด ข้อมูลที่มีอยู่แสดงให้เห็นชัดว่าอุตสาหกรรมอาหารยังคงมีความสำคัญอยู่มากในภาคนี้

ตาราง 2 สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร

(ล้านบาท)

แหล่งที่ตั้ง	มูลค่าเพิ่มในปี 2521 (ราคาปี 2515)		สัดส่วนของอุตสาหกรรม แปรรูปอาหาร (%)
	รวมทุกสาขา อุตสาหกรรม	อุตสาหกรรม แปรรูปอาหาร	
ทั้งประเทศ	60,579	8,598	14.2
ในภูมิภาคนอกกรุง- เทพฯและ 4 จังหวัด	13,883	3,552	25.6
กรุงเทพฯและ 4 จังหวัด ใกล้เคียง	46,714	5,046	10.8

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการพิจารณาบทบาทอุตสาหกรรมชนบทในแง่แหล่งจ้างงานจากปัญหาข้อมูลดังที่กล่าวไว้แล้ว ทำให้ไม่สามารถจะแยกพิจารณาเฉพาะอุตสาหกรรมชนบท เท่าที่พอจะวิเคราะห์ได้จากข้อมูลการจ้างงานเป็นรายภาคจากการสำรวจแรงงานครั้งที่ 2 (ฤดูแล้ง) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ว่า ในปี 2523 ภาคอุตสาหกรรมทั้งประเทศว่าจ้างคนงาน 1.783 ล้านคน หรือประมาณ 8 เปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามประมาณหนึ่งในสามของแรงงานภาคอุตสาหกรรมอยู่ในกรุงเทพฯ ฉะนั้น

ส่วนที่เหลือในภาคต่าง ๆ จึงมีจำนวนรวมกันประมาณ 1.15 ล้านคน นอกจากนี้ถ้าพิจารณาเฉพาะ 3 ภาคคือ เหนือ ได้ และตะวันออกเฉียงเหนือจะเหลือจำนวนแรงงานประมาณ 34 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานทั้งสิ้นในภาคอุตสาหกรรมซึ่งแสดงว่าภาคกลางได้ดูดซับแรงงานอุตสาหกรรมในสัดส่วนสูงมาก

อย่างไรก็ดี การนำตัวเลขแรงงานมาวิเคราะห์จำเป็นต้องระมัดระวังเพราะเหตุที่ว่าแรงงานในชนบทมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลสูง และการสับเปลี่ยน

หมุนเวียนกันระหว่างแรงงานเกษตรและอุตสาหกรรม
ชนบทปรากฏอยู่เสมอจึงทำให้การสำรวจแรงงานทำได้
ยากเช่น ในตาราง 3 มูลค่าเพิ่มของผลผลิตต่อแรงงานใน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าภาคใต้ ซึ่งแสดงว่าอุตสาหกรรมการ
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้
แรงต่ำหรือใช้ทุนสูงเมื่อเปรียบเทียบกับภาคใต้ ผลอัน
นี้ทำให้เกิดข้อสงสัยในความถูกต้องของตัวเลข เนื่องจาก
ประการแรก อัตราค่าจ้างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
อยู่ในระดับต่ำกว่าภาคใต้มาก ซึ่งน่าจะมีส่วนสนับสนุน
ให้มีการจ้างแรงงานต่ออุตสาหกรรมสูง ประการที่สอง
อุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในส่วนใหญ่
เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร ซึ่งจากการศึกษาของดิเรก
พัฒนศิริวัฒน์^{1/} ให้เห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วเป็นอุตสาหกรรม
ประเภทที่มีการใช้แรงงานมาก

ลักษณะของอุตสาหกรรมชนบท

จากการทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมชนบท
ที่มีผู้ทำไว้ และจากผลการสำรวจภาคสนามของกองศึกษา
ภาวะเศรษฐกิจ ในบางจังหวัดของภาคใต้ ภาคเหนือ
และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถสรุปลักษณะอุตสาหกรรม
ที่น่าสนใจของอุตสาหกรรมชนบทไว้ดังนี้

ลักษณะประการแรกที่ได้เห็นได้ชัดคือ ลักษณะความสัมพันธ์
ระหว่างอุตสาหกรรมชนบทและเกษตร ทั้งนี้

เพราะอุตสาหกรรมชนบทส่วนใหญ่จะได้แก่อุตสาหกรรม
ที่พึ่งพิงอุตสาหกรรมเกษตรจากชนบทนั้น สำหรับอุตสาหกรรม
ประเภทอื่นส่วนใหญ่จะตั้งโรงงานในเขตกรุงเทพฯ และ
4 จังหวัดใกล้เคียง ซึ่งก็แสดงว่านโยบายกระจายอุตสาหกรรม
ของรัฐที่ผ่านมายังได้ไม่ผล และความสัมพันธ์อีก
ประเภทคือการจ้างแรงงานเกษตรของภาคอุตสาหกรรม
ชนบทซึ่งปรากฏโดยทั่วไปในอุตสาหกรรมชนบทเกือบ
ทุกประเภท ทำให้การผลิตในอุตสาหกรรมชนบทมีลักษณะ
เป็นฤดูกาล อย่างไรก็ตามบางอุตสาหกรรมใช้วิธีสับเปลี่ยน
ให้คนงานหมุนเวียนกันไปทำการเกษตรในฤดูเกษตร
ฉะนั้น ผลกระทบกระเทือนต่อการผลิตในการเกษตรแทบ
ไม่มี

นอกจากนี้ลักษณะที่น่าสนใจอีกประการคือ การ
กระจายตัวของประเภทอุตสาหกรรมจะเป็นไปในลักษณะ
ที่ขยายไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องการผลิตของอุตสาหกรรม
หลัก ตัวอย่างเช่นในจังหวัดภาคใต้หลายจังหวัดซึ่งมีผลิต
ภัณฑ์ประมงเป็นวัตถุดิบสำคัญในภาค อุตสาหกรรมที่มี
มากในจังหวัดเหล่านั้นได้แก่ อุตสาหกรรมสร้างและต่อเรือ
อุตสาหกรรมผลิตเหล็กเพื่อใช้ในการต่อเรือ อุตสาหกรรม
นำแข็ง การแปรรูปอาหารทะเล และอุตสาหกรรมห้องเย็น
ซึ่งล้วนเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับอุตสาหกรรมประมง
ทั้งสิ้น

ตาราง 3 อุตสาหกรรมรายภาค ในปี 2523

	กรุงเทพฯ	กลาง ^{1/}	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	รวม
มูลค่าเพิ่ม (พันล้านบาท)	69,539	48,465	5,443	6,137	4,931	134,515
สัดส่วน (%)	51.7	36.0	4.0	4.6	3.4	100.0
จำนวนแรงงาน (พันคน)	628.8	538.5	178.3	220.0	217.7	1,783.3
สัดส่วน (%)	35.3	30.2	10.0	12.3	12.2	100.0
มูลค่าเพิ่มผลผลิตต่อแรงงาน (พันล้านบาท)	100.6	90.0	30.5	27.9	22.7	75.4
ค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2523 (บาท/วัน)	42.3	34.4	29.6	28.0	35.8	34.0

^{1/} ไม่รวมกรุงเทพฯ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

^{1/} Patanasirivat D. 1980. *Industrial growth and Employment*. A report prepared for the NESDB. (Bangkok)

ในด้านปัจจัยที่กำหนดการตัดสินใจที่จะตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาคนั้น มีงสรรพ สันติกาญจน์^{1/} ได้สรุปรายงานจากแบบสอบถามโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 97 แห่งว่า

“จากการสำรวจโรงงาน 97 แห่งพบว่า เหตุผลในการเลือกที่ตั้งโรงงานนอกเขตกรุงเทพฯ และ 4 จังหวัดใกล้เคียงนั้นไม่ได้มาจากนโยบายจุดด้านภาษีของรัฐบาลหรือการที่อัตราค่าจ้างในส่วนภูมิภาคมีต่ำกว่ากรุงเทพฯ แต่อุตสาหกรรมไปตั้งเพราะความต้องการใช้วัตถุดิบการเกษตรจากแหล่งนั้น หรือเพราะผู้ประกอบการเป็นคนท้องถิ่น” บทบาทสำคัญของผู้ประกอบการท้องถิ่นที่มีต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมชนบทเป็นลักษณะที่เห็นชัดโดยเฉพาะในแง่การริเริ่มก่อตั้งอุตสาหกรรมประเภทอื่นที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมที่พึ่งวัตถุดิบในท้องถิ่นนั้น เพราะผลการสำรวจภาคสนามของเราปรากฏชัดว่า กรณีที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมที่อาศัยวัตถุดิบท้องถิ่นนั้นมีผู้ประกอบการจากภายนอกน้อยรายจะให้ความสนใจไปตั้ง ส่วนใหญ่ที่มีอยู่จึงเป็นเพราะคนท้องถิ่นนั่นเอง ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่ควรได้รับความสนใจส่งเสริมจากรัฐต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากว่าการที่เป็นคนท้องถิ่นของผู้ประกอบการนั้นเป็นส่วนสำคัญต่อขบวนการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมชนบท สิ่งที่น่าสนใจอีกประการคือ คำถามที่ว่าผู้ประกอบการเหล่านั้นมีอาชีพใดมาก่อนที่ประกอบการอุตสาหกรรมและอะไรเป็นแรงจูงใจให้เปลี่ยนอาชีพมาทำอุตสาหกรรม การศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของผู้ประกอบการท้องถิ่นนี้ยังไม่ได้มีการทำการศึกษาในขั้นลึกซึ่ง อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ในภาคสนามซึ่งทำเฉพาะ

จุดของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ปรากฏว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะมาจากอาชีพการค้ามาก่อน ซึ่งก็ได้สอดคล้องกับรายงานการศึกษาของแสง สงวนเรือง^{2/} และคณะ ซึ่งกล่าวว่า

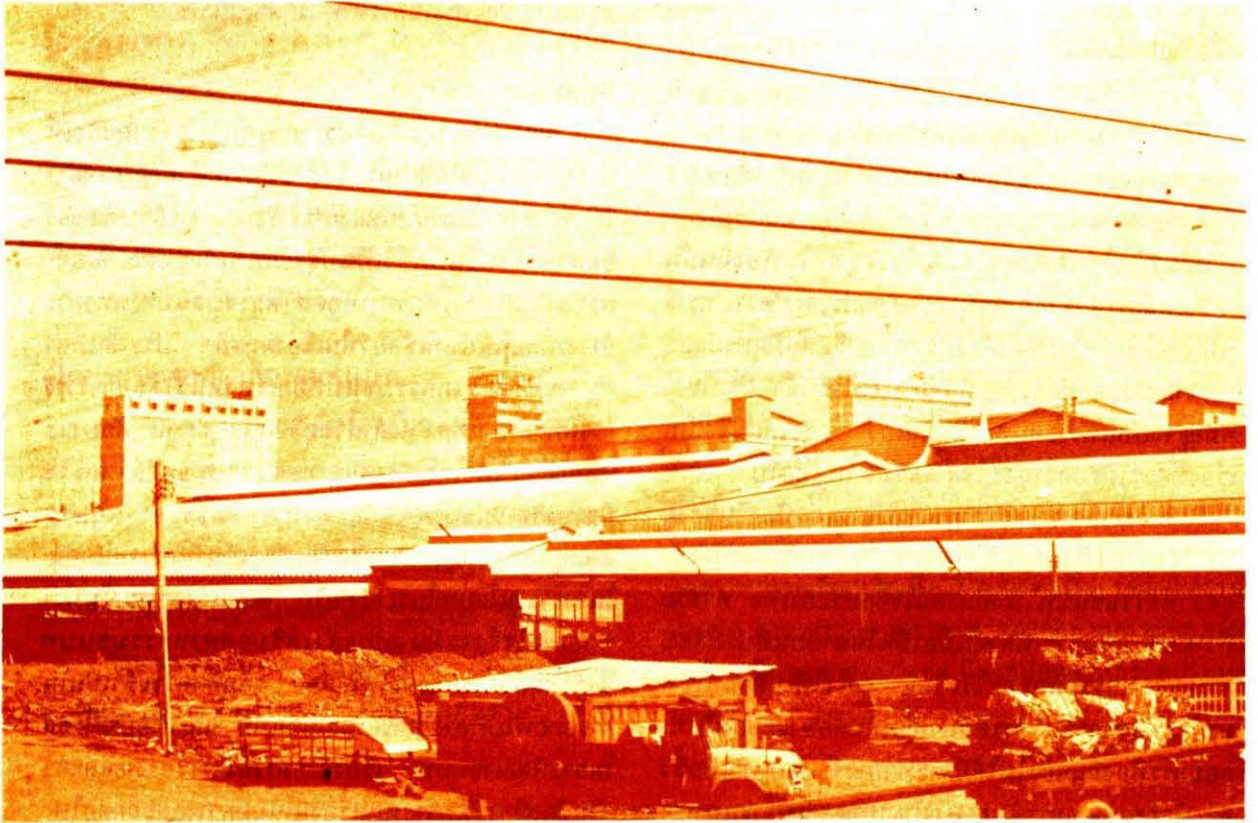
“การเป็นพ่อค้าให้ประโยชน์หลายด้านในการประกอบการธุรกิจด้วยตนเอง เพราะประสบการณ์จากการเป็นพ่อค้าจะทำให้รู้เรื่องการตลาดเล่ห์เหลี่ยมการค้า การติดต่อธุรกิจและช่องทางในการหาทุนมาดำเนินงาน”

บทสรุป

บทบาทของอุตสาหกรรมชนบทในแง่ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในอดีตที่ผ่านมาไม่สู้จะมีความสำคัญนัก อย่างไรก็ตามสำหรับบทบาทในแง่การจ้างงาน จากลักษณะของอุตสาหกรรมชนบทซึ่งเป็นประเภทที่ใช้แรงงานต่ออุตสาหกรรมสูงทำให้บทบาทอุตสาหกรรมชนบทในแง่การจ้างงานค่อนข้างเด่นชัดกว่าในเรื่องผลผลิต ประเด็นที่น่าสนใจของอุตสาหกรรมชนบทอีกเรื่องหนึ่งได้แก่การพึ่งพาการเกษตรสูงมาก ทั้งด้านวัตถุดิบและแรงงาน ลักษณะเช่นนี้มีส่วนทำให้อุตสาหกรรมชนบทหลายอุตสาหกรรมมีการผลิตเป็นแบบฤดูกาล ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรและอุตสาหกรรมชนบทจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการวางนโยบายในระยะต่อไป โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าทำอย่างไรจึงจะมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทที่ใช้วัตถุดิบการเกษตรให้ได้ผลดี เพื่อลดความจำเป็นในการอพยพไปที่ห่างไกลของคนในชนบท และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาชนบท เรื่องดังกล่าวนี้มีข้อเรื่องง่ายและจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ในเรื่องนี้ในมุมมองกว้างและลึกต่อไป

1/ มีงสรรพ สันติกาญจน์, การพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทในประเทศไทย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2524

2/ แสง สงวนเรือง, อุตสาหกรรมขนาดย่อมในประเทศไทย, 2523



อุตสาหกรรมชนบท รูปโฉมใหม่ของการพัฒนา อุตสาหกรรม

ศรศานต์ กาญจนภิรมย์

จินตนา ศรีตงกุล

วีณา พันธุ์รัตน์

เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2526 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือที่รู้จักกันในนามของ กชช. ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติรับหลักการข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะให้รวมเอานโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท^{1/} เข้าเป็นนโยบายหนึ่งของ กชช. โดยในชั้นปฏิบัติการ กชช. ได้แต่งตั้งให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดแผนปฏิบัติการ และประสานงานกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผลประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากมติดังนี้ คือรูปแบบใหม่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะการผึกเอาการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดไว้กับการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยที่ในอดีตที่ผ่านมา นโยบายการพัฒนาประเทศจะมุ่งไปยังการพัฒนาแต่ละสาขา ๆ ไปไม่ปะปนกันไป นโยบายการพัฒนาชนบทก็เน้นการพัฒนาการเกษตรเป็นหลัก การพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบทก็ต้องพิจารณาว่าร่วมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของทั้งประเทศ อย่างไรก็ดี เป้าหมายในการพัฒนาแต่ละสาขาเป็นสิ่งที่เห็นชัดว่า ล้วนมุ่งหวังอยู่ที่การเพิ่มผลผลิตรวมของประเทศเป็นหลัก

บทความนี้เป็นส่วนที่ต่อเนื่องจากบทความเรื่อง แนวความคิดในการมองอุตสาหกรรมชนบทซึ่งเสนอไปแล้ว ทั้งนี้เมื่อมีแนวความคิดแล้วก็ควรที่จะมีการนำแนวคิดนั้นไปสร้างให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื้อหาของบทความนี้จึงเพื่อเสนอแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ซึ่งได้มีความเคลื่อนไหวไปมากภายในช่วง 2 เดือนหลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น เรื่องราวของทิศทางการเคลื่อนไหวตลอดจนแนวทางที่จะสอดแทรกเอาการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทไว้กับขบวนการพัฒนาชนบทไทยเป็นจุดเน้นของบทความนี้

ประสบการณ์การพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค

ถ้าจะมาทบทวนดูจะเห็นว่า ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดได้มีการกล่าวกันอย่างกว้างขวาง และแม้แต่การกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อให้นโยบายนั้นบรรลุผล แต่ถ้าจะพิจารณาดูว่า แท้จริงแล้วอะไรคือเป้าหมายหลักของนโยบายการ

พัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคในอดีตที่ผ่านมา เจตนารมณ์ที่ได้เขียนไว้ชัดเจนเริ่มแรกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ซึ่งเห็นว่า จุดมุ่งหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคนั้นก็เพื่อเร่งกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยมีอุตสาหกรรมเป็นแกนนำ ทั้งนี้โดยมุ่งหวังที่จะลดความแออัดของกรุงเทพฯ เป็นประเด็นสำคัญ

สืบเนื่องจากเจตนารมณ์ที่แสดงไว้เช่นนี้ ก็ได้มีการกำหนดมาตรการโดยเน้นที่จะชักจูงให้นักลงทุนออกไปตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาค มาตรการหลักและเป็นมาตรการสำคัญของรัฐบาลมาโดยตลอดนั้น ก็ได้แก่ ใช้นโยบายให้สิทธิลดหย่อนทางด้านภาษีแก่อุตสาหกรรมประเภทที่อยู่ในข่ายส่งเสริม และตั้งอยู่ในเขตส่งเสริม นอกจากนี้ ความเข้าใจที่ว่าภาคที่อุตสาหกรรมมาตั้งในกรุงเทพฯ ก็มาจากเหตุผลที่ว่า กรุงเทพฯ นั้นได้เปรียบต่างจังหวัดมากมายหลายด้าน รวมทั้งกิจการสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ถนน ไฟฟ้า ฉะนั้นเพื่อลดข้อเสียเปรียบของต่างจังหวัดในด้านนี้ มาตรการทางด้านนิคมอุตสาหกรรมจึงกลายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ถ้าจะประเมินผลความสำเร็จของนโยบายที่ผ่านมาจากเป้าหมายที่วางไว้ คือการผลักดันนักลงทุนจากส่วนกลางออกไป ข้อมูลที่มีอยู่ได้ชี้ให้เห็นชัดแจ้งว่า นโยบายนั้นประสบความสำเร็จน้อยมาก อัตราความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงยังคงเป็นไปในอัตราสูง ในขณะที่ต่างจังหวัดเองนั้นอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นมาแม้จะเชื่องช้านั้นก็ล้วนเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นมากกว่า มาตรการจูงใจนักลงทุนของรัฐใน 2 ด้านที่กล่าวมาแล้ว สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทก่อน กล่าวโดยย่อ สรุปได้ว่า 2 สาเหตุสำคัญ คือ การเป็นผู้ประกอบการที่มีภูมิสำเนาอยู่ตนเอง และการที่จังหวัดนั้นมิได้จัดอุปที่จำเป็นต่อการผลิต โดยเฉพาะสาเหตุแรกนั้นจะเห็นได้ชัดเจนในกรณีที่เป็นการผลิตในอุตสาหกรรมที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งวัตถุดิบการเกษตรเช่น อุตสาหกรรมอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการก่อสร้าง เป็นต้น

1/ คำจำกัดความของอุตสาหกรรมชนบท โปรดดูบทความอุตสาหกรรม : ข้อเท็จจริงและแนวความคิด

ข้อเสนอแนะทางพัฒนาอุตสาหกรรมแบบใหม่

เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมแนวใหม่นี้ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าไม่ได้มุ่งที่การเพิ่มผลผลิตรวมของประเทศ หรือไม่ได้อยู่ที่การให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่มีเงินลงทุนสูง แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมของเราเน้นเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การสร้างแหล่งงานให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้น ๆ เพื่อให้ชาวชนบทที่เผชิญกับปัญหาการว่างงานนั้น ได้มีโอกาสหางานทำใกล้บ้าน ลดความจำเป็นที่จะต้องอพยพเข้ามายังกรุงเทพฯ หรือบางจังหวัดในภาคกลาง ดังนั้น อุตสาหกรรมที่จะสนับสนุนต่อไปจึงได้แก่ อุตสาหกรรมทุกประเภท ทุกขนาดที่อยู่ในต่างจังหวัด

เมื่อนำเป้าหมายนี้มาผสมผสานกับข้อเท็จจริงที่ว่าแท้จริงแล้วผู้ที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดก็คือ ตัวผู้ประกอบการในจังหวัดนั่นเอง และวัตถุประสงค์ที่มีในท้องถิ่น แนวทางการสนับสนุนจึงจะมุ่งที่ 2 ปัจจัยนี้เป็นหลัก อย่่างไรก็ดี ผลการศึกษาวิจัยของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ ได้ข้อสรุปว่า แท้จริงแล้วทั้ง 2 ปัจจัยนั้นมีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ขั้นตอนการเติบโตของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดโดยทั่วไป จะเริ่มที่ การแปรรูปวัตถุดิบการเกษตรที่มีในท้องถิ่นก่อน ต่อจากนั้น จึงได้มีขบวนการขยายตัวไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องการเกษตร อุตสาหกรรมก่อสร้าง และอุตสาหกรรมขนส่ง ติดตามมา

ความจำเป็นที่ต้องมีนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด

การสนับสนุนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดนอกจากจะมุ่งหมายให้อุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วนั้นเติบโตขึ้น ยังหวังให้เกิดการพัฒนาในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ ตามมาด้วย เป้าหมายประการหนึ่งก็คือ ต้องการให้แต่ละภาคได้พึ่งตนเองอย่างแท้จริงไม่จำเป็นต้องมาซื้อหรือพึ่งพาสินค้าจากกรุงเทพฯ เช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ อย่่างไรก็ดี โดยเหตุที่การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมนั้นต้องการเงินลงทุนสูง และยังเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ความสามารถในการจัดการ

ของผู้ประกอบการจึงเป็นเรื่องจำเป็นมากเพื่อให้สามารถแข่งขันกับโรงงานอื่น ๆ ได้

ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างจังหวัดจากผลการวิจัยของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ และผลการศึกษาอื่น ๆ ในเรื่องนี้ จะเห็นว่า ส่วนใหญ่จะมาจากอาชีพพ่อค้า โดยเริ่มจากการเห็นช่องทางว่า สินค้าที่ตนจำหน่ายนั้นได้กำไรดีเกิดความต้องการที่จะผลิตเอง ทั้ง ๆ ที่ประสบการณ์ในการผลิตสินค้า และการบริหารโรงงานนั้นแทบจะไม่มี ประกอบกับในอดีตที่ผ่านมา ผู้ประกอบการต่างจังหวัดอาจเรียกว่าปราศจากการเหลียวแลจากรัฐ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐที่จะให้บริการด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การอุตสาหกรรม ล้วนอยู่ในกรุงเทพฯ ที่มีบ้างก็น้อยมาก ทั้งนี้เพราะมาตรการทางด้านสิทธิประโยชน์เช่นการยกเว้นภาษีอากรนั้น ล้วนมุ่งไปเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ต้องมีการนำวัตถุดิบหรือเครื่องจักรเข้ามา ผลประโยชน์ถึงแทบไม่ได้ตกกับอุตสาหกรรมโดยทั่วไปในต่างจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ใช้ทุนในการผลิตต่ำ มาตรการความช่วยเหลือของรัฐที่ผ่านมาจึงแทบจะไม่ได้มีส่วนอะไรในการสนับสนุนบทบาทผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด ทั้งนี้ จึงไม่น่าประหลาดใจนักที่สถิติการเลิกกิจการโรงงานของผู้ประกอบการในต่างจังหวัดในแต่ละปีจากการวิจัยของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ^{2/} ปรากฏว่าสูงอย่างน่าใจหาย

จากจุดนี้เอง ทำให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รีบด่วน คือ ควรหามาตรการสนับสนุนผู้ประกอบการเหล่านั้นในด้านที่เป็นปัญหาในการดำเนินงานของเขา ในขณะนี้ อย่่างไรก็ดี เพื่อให้มาตรการนั้นเกิดผลในทางปฏิบัติ มาตรการสนับสนุนของรัฐที่จะเกิดขึ้นนี้จะต้องเน้นความสามารถในการปฏิบัติให้เกิดผล เพราะฉะนั้นควรกระทำภายใต้ข้อจำกัดของขีดความสามารถของภาครัฐบาล ในปัจจุบันหน้าที่และภาระกิจของคณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงเพื่อที่จะกำหนดแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมในการสนับสนุนผู้ประกอบการท้องถิ่น

^{2/} ในปี 2526 กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและแผนการพัฒนา ได้ส่งแบบสอบถามไปยังโรงงานต่าง ๆ ยังต่างจังหวัด จำนวน 8,000 โรงงาน

สนับสนุนอย่างไร

องค์กรหรือกลไกของรัฐที่จะมาทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นตำแหน่งที่สำคัญตำแหน่งหนึ่ง โดยเหตุที่นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมต่างจังหวัดได้เคยมีมานานแล้ว องค์กรของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อการนี้มีอยู่หลายองค์กร เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรม สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม และบางหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ เมื่อมีองค์กรอยู่แล้วก็ไม่ควรที่จะไปตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและเปลืองงบประมาณของรัฐ แต่สิ่งที่จำเป็นต้องทำขณะนี้ก็คือ การปรับปรุงองค์กรเหล่านี้ให้เข้มแข็งขึ้น โดยมุ่งที่การปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรและการฝึกกำลังของเจ้าหน้าที่เพื่อขจัดปัญหาการทำงานประเภทต่างกรมต่างทำให้ลดลงไป การฝึกกำลังของเจ้าหน้าที่จากกรมต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นแล้วโดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งมีองค์ประกอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ 8 กระทรวง (รายชื่อตามเอกสารแนบท้าย)

เมื่อมีองค์กรแล้ว งานลำดับต่อไปคือการกำหนดมาตรการที่จะสนับสนุนหลักการของคณะกรรมการฯ ได้แสดงไว้ชัดเจนว่า มาตรการที่จะสนับสนุนนั้นจะต้องสอดคล้องกับอุปสรรคปัญหาของผู้ประกอบการท้องถิ่นในปัจจุบัน และนอกจากนี้ จะต้องเป็นบริการในขอบข่ายที่รัฐจะให้ได้ทั้งนี้เพราะการกำหนดมาตรการที่กำหนดขอบเขตไว้กว้างขวางแต่ปฏิบัติไม่ได้จะทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี สำหรับปัญหาที่ผู้ประกอบการเผชิญอยู่ขณะนี้ จากผลการศึกษารายวิจัยชี้ให้เห็นว่า ประกอบด้วย 3 ด้านด้วยกัน ด้านแรกคือ ปัญหาขาดแคลนเงินทุนซึ่งรวมทั้งทุนในการก่อตั้งโรงงาน และทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการดำเนินการ ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาการขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการในต่างจังหวัดส่วนใหญ่จะเป็นผู้อาศัยประสบการณ์ในการทำงานมากกว่าที่จะเป็นผู้จบการศึกษาชั้นสูง เทคนิคการผลิตนั้นถ้าดูผิวเผินอาจนึกว่าเป็นเรื่องไม่จำเป็น แต่แท้ที่จริง เทคโนโลยีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนในการผลิตและการแข่งขันในด้านตลาด เพราะอุตสาหกรรมเป็นการผลิตที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับเหตุการณ์เทคโนโลยีจึงต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยตลอดเวลา มิฉะนั้นสินค้าที่ผลิตขึ้นมาก็อาจไม่เป็นที่ต้องการของตลาด ปัญหาประการสุดท้าย

คือ เรื่องการจัดการและตลาด ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการต่างจังหวัดอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบกับผู้ประกอบการในกรุงเทพฯ เพราะบริการในการนี้ของรัฐก็ล้วนอยู่ในกรุงเทพฯ ทั้งสิ้น

บทบาทองค์กร

มาตรการทั้ง 3 ด้านที่กำหนดไว้จำเป็นต้องมีการมอบหมายผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน ซึ่งในข้อเท็จจริงองค์กรของรัฐที่จะสนับสนุนมาตรการความช่วยเหลือในแต่ละด้านนั้นมีอยู่แล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงเพียงแต่กำหนดภารกิจของแต่ละองค์กรให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น

ด้านเงินทุน ในปัจจุบันนี้องค์กรของภาคที่รัฐบาลรับผิดชอบด้านการให้บริการเงินทุนอุตสาหกรรมมี 2 หน่วยงาน คือ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป้าหมายให้คู่กับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เงินทุนเกิน 1 ล้านบาทขึ้นไปสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อมก็มีสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมโดยมีขนาดวงเงินให้กู้ต่ำกว่า 1 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานของทั้ง 2 หน่วยงานในด้านการให้กู้แก่อุตสาหกรรมในต่างจังหวัดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังมีบทบาทน้อยมากในแง่การเป็นแหล่งเงินกู้ของอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด จากข้อมูลการให้กู้ของบรรษัทเงินทุนฯ ในระยะปี 2503-2521 บรรษัทฯ ให้กู้แก่อุตสาหกรรมในภาคเหนือ ได้ และตะวันออกเฉียงเหนือในสัดส่วนเพียงร้อยละ 6-8 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่อุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ได้รับเงินกู้ถึง 52 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตามในส่วนการให้กู้ของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น ถ้าเปรียบเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์สัดส่วนการให้กู้แล้ว ในระยะเวลาเดียวกัน สำนักงานฯ ปลดปล่อยเงินกู้แก่อุตสาหกรรมในภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ และได้คิดเป็นสัดส่วน 7-17 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่กรุงเทพฯ จังหวัดเดียวได้รับเงินให้กู้ 31.4 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของสำนักงานอยู่ที่ว่า เงินทุนมีจำกัด นอกจากนี้การให้กู้ยืมยังต้องผ่านความเห็นชอบของธนาคารกรุงไทย ซึ่งทำให้ขั้นตอนการขอกู้และรับเงินกู้เป็นไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนเหล่านี้ยังไม่สำคัญเท่ากับข้อที่ว่า อุตสาหกรรมที่จะขอเงินนั้นจะต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ปัญหาหลักทรัพย์ค้ำประกันจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญ

ในการขอกู้เงินเนื่องจากผู้ประกอบการขนาดย่อมน้อยคนที่จะมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ส่วนใหญ่แล้วจะต้องหันไปพึ่งสถาบันการเงินนอกระบบ ซึ่งไม่ต้องการหลักทรัพย์ค้ำประกันแต่แน่นอนว่า จะต้องให้อัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสถาบันการเงินในระบบมาก

แก้ไขจุดอ่อนอย่างไร?

ปัญหาเรื่องเงินทุนซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้โรงงานต้องล้มเลิกกิจการ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งแนวทางแก้ไขซึ่งกำหนดขึ้นในขณะนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว 2 รูปแบบด้วยกัน รูปแบบแรกเป็นการแก้ไขที่ตัวองค์กรคือ สำนักงานธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อมในการนี้ ได้พยายามที่จะเปลี่ยนฐานะสำนักงานฯ ที่เคยหลักลอยไม่มีรูปแบบแน่ชัดให้มาเป็น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการทำงาน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการหาแหล่งทุนของแนวทางที่ 2 นั้นเป็นการแก้ไขจุดอ่อนเรื่องหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ วิธีการซึ่งได้มีการพยายามในขณะนี้คือการตั้งโครงการประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม โครงการประกันสินเชื่อนี้จะเป็นการร่วมหุ้นระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในวงเงินข้างละ 100 ล้านบาท ซึ่งก็นับเป็นก้าวแรกในการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน

ในด้านเทคโนโลยี ถ้าพิจารณาองค์กรที่เกี่ยวข้องในด้านนี้จะเห็นว่าในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลายองค์กร เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษาต่าง ๆ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ ปัญหาในเรื่องเทคโนโลยีจึงมีแต่เพียงว่าจะเอาสรรพกำลังในแต่ละแห่งมารวมกันได้อย่างไร และทำอย่างไรจึงจะจัดรูปแบบการให้บริการของรัฐได้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น วิธีการแก้ไขปัญหานี้ในขณะนี้ก็คือ ได้มีการก่อตั้งคณะทำงานประสานงานเทคโนโลยีขึ้น ซึ่งเป็นคณะทำงานหนึ่งในคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อม ประกอบด้วยองค์กรในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและยกระดับเทคนิคการผลิต

ปัญหาประเด็นสุดท้ายได้แก่ ด้านการจัดการและการตลาดซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและยุ่งยากในการจะจัดรูปแบบการให้บริการ ทั้งนี้ ต้องตระหนักการให้บริการของรัฐในประเด็นไม่อาจจะสำเร็จได้ถ้าปราศจากความร่วมมือจากเอกชน เพราะข้อเท็จจริงแล้ว เอกชนเป็นผู้ที่รู้

ทางในการพัฒนาการตลาดได้ดีกว่ารัฐบาล บทบาทของรัฐจึงจำกัอยู่ที่การให้บริการด้าน การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐาน การให้บริการด้านข่าวสารข้อมูลการตลาด และการส่งเสริมให้เกิดศูนย์การตลาดในส่วนภูมิภาคขึ้น ในขณะนี้ บริการด้านการตลาดของรัฐเหล่านี้ยังกระจุกตัวอยู่แต่ในกรุงเทพฯ มาตรการในเรื่องจึงเพื่อระดมหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้ คือกระทรวงพาณิชย์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม บุคคลากรในมหาวิทยาลัย ให้ลงไปให้บริการยังระดับจังหวัด

ยุทธวิธีในการสนับสนุนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด

โดยที่ภารกิจหลักของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมอยู่ที่การมุ่งไปสู่การปฏิบัติการ การเตรียมแผนปฏิบัติการจึงได้กระทำขึ้นภายในเวลาไม่นานนักหลังจากที่ได้ก่อตั้งขึ้นมาคือ เมื่อเดือนตุลาคม ที่ผ่านมา ขั้นตอนในการเตรียมแผนฯ เริ่มจากการจัดประชุมของคณะกรรมการฯ เอง 2 ครั้ง และการจัดประชุมเพื่อระดมพลังความคิดทั้งจากภาคราชการทั้งส่วนกลาง และระดับจังหวัด เอกชน และมหาวิทยาลัย เพื่อหารูปแบบของแผนปฏิบัติการที่เหมาะสมอีก 1 ครั้ง

ข้อสรุปของการประชุมมีว่า แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดจะประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ในขั้นต้นแรกจะเป็นแผนระยะสั้น ในขั้นนี้เนื่องจากตระหนักองค์กรของรัฐในระดับจังหวัดยังไม่พร้อม ดังนั้นแผนการให้ความสนับสนุนจึงต้องใช้สรรพกำลังจากส่วนกลางเป็นหลักภายใต้แผนระยะสั้น เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายในการให้บริการใน 3 ด้านคือ ทุน เทคโนโลยี การจัดการและการตลาด จะออกไปให้บริการยังพื้นที่คือ จังหวัดที่คัดเลือกไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนฯ นี้เน้นบทบาทความร่วมมือของเอกชน ดังนั้น การให้ความสนับสนุนทางด้านต่าง ๆ นั้นเอกชนก็จะต้องมีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะทางด้านการตลาด แผนงานสำคัญในเรื่องนี้ประการหนึ่งคือ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทั้งด้านคุณภาพและการออกแบบ และการเผยแพร่ผลิตภัณฑ์ของจังหวัดโดยตั้งศูนย์เผยแพร่สินค้าขึ้นในจังหวัดในลักษณะที่ถาวรและศูนย์นี้ในขณะเดียวกันก็จะต้องทำหน้าที่เผยแพร่สินค้าต้นยังจังหวัดเป้าหมายที่จะให้บริการต่อไปด้วย

การเลือกจังหวัดเป้าหมาย

การกำหนดจังหวัดเป้าหมายเป็นขั้นตอนสำคัญอัน

หนึ่งที่จะต้องมีกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการคัดเลือกอย่างรอบคอบ หลักเกณฑ์นี้จำเป็นต้องใช้หลักวิชาการเข้ามาเป็นเกณฑ์ตัดสิน อย่างไรก็ดี โดยกว้าง ๆ แล้ว จังหวัดที่เหมาะสมควรจะเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมพอสมควร ความพร้อมนี้หมายถึงว่า ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดนั้นควรที่จะมีความเข้าใจในหลักการและเต็มใจให้ความร่วมมือ นอกจากนี้ขนาดของอุตสาหกรรมในจังหวัดก็ไม่ควรใหญ่หรือเล็กเกินไป สำหรับในขั้นต้นนี้ คณะที่ประชุมได้เห็นพ้องต้องกันว่า จังหวัดแรกที่จะได้มีการนำแผนปฏิบัติการไปทดลองควรเป็นจังหวัดพิเศษโลกสำหรับ 7 จังหวัดที่เหลือนจะเป็นการคัดเลือกร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ กระทรวงอุตสาหกรรม และฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการ ทั้งนี้ การคัดเลือกจะกระทำขึ้นหลังจากการปฏิบัติการที่จังหวัดพิเศษโลกในปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2527 เสร็จสิ้นลงแล้ว

แผนระยะยาว

อีกขั้นตอนหนึ่งของแผนปฏิบัติการ เน้นไปที่ปรับปรุงองค์กรในระดับจังหวัดให้สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์การประสานงานระหว่างผู้ประกอบการท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการแก่อุตสาหกรรม องค์กรระดับจังหวัดที่ว่านี้คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด อย่างไรก็ดี งานปรับปรุงองค์กรนี้เป็นเรื่องที่ไม่อาจจะกระทำให้แล้วเสร็จในเวลาอันสั้น ทั้งนี้เพราะ เมื่อพิจารณาบทบาทของอุตสาหกรรมจังหวัดในขณะนี้ซึ่งส่วนเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนโรงงานและควบคุมโรงงาน สำหรับงานด้านส่งเสริมแทบไม่มีเลย การเปลี่ยนรูปแบบของสำนักงานอุตสาหกรรมจึงต้องใช้เวลา ซึ่งเพื่อการปรับปรุงและเพื่อขยายสาขาของสำนักงานฯ ขณะนี้ยังมีเพียง 46 จังหวัดให้มีมากจังหวัดขึ้นนั้น เป้าหมายในด้านการปรับปรุงองค์กรตามที่ได้กำหนดไว้สิ้นสุดปี 2530

นอกจากนี้ เพื่อให้แผนพัฒนาอุตสาหกรรมระดับจังหวัดเป็นแผนที่อยู่ภายใต้ระบบ กชช. โดยแท้จริง ในระยะต่อไปเมื่อบทบาทจังหวัดในด้านพัฒนาอุตสาหกรรมเข้มแข็งขึ้นแล้ว โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมก็ควรได้รับการพิจารณาเช่นเดียวกับโครงการในแผนพัฒนาชนบทของกระทรวงอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบกชช. โดยในระยะยาวนั้น เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดควรทำหน้าที่คัดเลือกโครง

การที่ต้องการในการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดบรรจุเข้าไปในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี^{3/}

อุตสาหกรรมครอบครัว : จะสนับสนุนอย่างไร

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นเป็นแผนปฏิบัติการอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด แต่จริง ๆ แล้ว อุตสาหกรรมที่อยู่ในจังหวัดยังมีอีกแบบหนึ่งที่เรียกว่า อุตสาหกรรมครอบครัว อุตสาหกรรมครอบครัวมีลักษณะพิเศษตรงที่ว่าแหล่งที่ตั้งจะกระจุกกระจายไปยังท้องถิ่นชนบททั่วไป และรูปแบบอุตสาหกรรมจะเป็นการใช้แรงงานในครอบครัวเป็นหลัก ทั้งนี้ ช่วงระยะเวลาของการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือนเกิดขึ้นทั้งถาวรตลอดไป และชั่วคราว เฉพาะหลังฤดูทำนา ตัวอย่างของอุตสาหกรรมครัวเรือน เช่น การจักสาน ปั่นหม้อ ทอผ้า เป็นต้น อย่างไรก็ดี ถ้านำผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องอุตสาหกรรมในครอบครัวมาพิจารณาจะเห็นว่า มีอุตสาหกรรมครัวเรือนบางประเภทเท่านั้นที่มีโอกาสเจริญเติบโต ส่วนบางประเภทการแข่งขันจากอุตสาหกรรมภายนอกซึ่งได้เปรียบในด้านคุณภาพการผลิต และราคา มีผลกระทบทำให้อุตสาหกรรมครัวเรือนประเภทนั้นต้องพ่ายแพ้ไปในที่สุด

การพัฒนาอุตสาหกรรมในครัวเรือนจากประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นเรื่องทำได้ยาก เนื่องจากลักษณะอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่เกษตรกร การกำหนดนโยบายในเรื่องนี้จึงต้องทำอย่างระมัดระวัง ซึ่งผลการประชุมที่พิจัยได้กำหนดว่าในการพัฒนานั้นควรกำหนดประเภทและพื้นที่ที่จะส่งเสริมให้ชัดเจน และทั้งนี้ควรมอบหมายหน้าที่ให้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีเงินทุนอยู่บ้างบางส่วนที่ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐบาลซึ่งมีอยู่จำนวนมากในขณะนี้ และคณะกรรมการพัฒนาหัตถกรรมไทยเป็นประสานงาน

บทสรุป

โฉมหน้าใหม่ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งไม่ได้กระทำมาก่อน โดยเฉพาะในแง่ของการผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานภาครัฐบาลออกไปให้บริการ ณ ระดับจังหวัด อย่างไรก็ดี เนื่องจากแนวทางนี้ ณ เวลานั้นยังอยู่ในขั้นตอนการวางแผน การปฏิบัติจริง ๆ นั้นจะได้กระทำในต้นปี 2527 ฉะนั้น การเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียกับวิธีการเก่าจึงไม่อาจกระทำได้ และเป็นเรื่องที่ต้องรอคอยต่อไป

^{3/} ระบบแผนพัฒนาจังหวัดเป็นระบบที่ได้กำหนดขึ้นโดยคณะ กชช.

บทความพิเศษ



เรื่องซึ่งความยากจนในระดับอำเภอ

๖ แนวความคิดและวิธีการคำนวณ



การพัฒนาชนบทยากจนตามแผนพัฒนา ฯ
ใน การคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายเพื่อแบ่งชนบท
ระดับความหนาแน่นของยากจนของแต่ละอำเภอ
หลักประการหนึ่ง เพื่อตอบสนองนโยบาย
การพัฒนาเครื่องซึ่งความยากจนในระดับพื้นที่จึงถือเป็น

ขบวนการต่อเนื่องที่สำคัญ ควรได้รับการเอาใจใส่และ
ปรับปรุงให้เหมาะสมขึ้นตลอดเวลา บทความนี้มีวัตถุประสงค์
ประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของความพยายาม
สร้างดัชนีความยากจนโดยเริ่มจากการทบทวนดัชนี ฯ ปี
2522 ซึ่งเป็นชุดแรกที่สร้างขึ้นและประกาศใช้ไปแล้ว

ความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงให้สมบูรณ์พร้อมกันนี้จะนำเสนอหลักการในการปรับปรุงดัชนี ๖ ของปี 2524 ซึ่งเป็นชุดที่กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงใหม่ โดยเน้นการอธิบายแนวความคิดในการกำหนดดัชนีและเปรียบเทียบผลของการคำนวณค่าดัชนีระหว่างปี 2522 กับปี 2524

วิธีการวัดความยากจนในชนบท : การทบทวนแนวความคิด

2. จุดเริ่มต้นในการสร้างดัชนีปี 2522 อาจกล่าวได้ว่าเริ่มจากการทบทวนผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความยากจนในชนบทที่มีผู้ทำเอาไว้ ในแง่ของการวัดความยากจนนั้นปรากฏว่าแนวความคิดที่เรียกว่า “เส้นวัดความยากจน” เป็นที่ได้รับความสนใจศึกษากันอย่างแพร่หลาย สำหรับคำจำกัดความของเส้นวัดความยากจนนั้นก็ยังมีโต้แย้งกันอยู่ในชั้นรายละเอียด อย่างไรก็ตามแล้วจะหมายถึงการกำหนดค่ามาตรฐานขึ้นมาค่าหนึ่ง^{1/} โดยที่ค่านี้กำหนดจากการคำนวณความต้องการขั้นพื้นฐานสำหรับเครื่องอุปโภค บริโภคที่จำเป็นในการครองชีพของคนใน 1 ปี จากค่าที่คำนวณได้นี้ก็จะนำไปพิจารณาว่าครัวเรือนใดมีระดับการบริโภคต่ำกว่าค่านี้ถือว่ายากจน สำหรับเส้นวัดความยากจนที่คำนวณขึ้นในประเทศไทยก็มีผู้คำนวณขึ้นไว้หลายท่าน ซึ่ง โฉมสิต ปัมเปียมรัชฎ์ สรุปเอาไว้ในบทความเรื่อง “ความยากจนในชนบทอีสาน : สาเหตุและความหนาแน่นของปัญหา”^{2/} อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่จะเป็นการคำนวณโดยพึ่งข้อมูลการสำรวจรายได้-รายจ่ายในปี 2518-19 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และเป็นการศึกษาให้เห็นปัญหาความจนในระดับภูมิภาค

3. การวัดความยากจนโดยวิธีนี้แม้ว่าจะมีประโยชน์ในการชี้ให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาในเขตภูมิภาคต่าง ๆ แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งในการที่เราจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานอยู่หลายประการ คือ

3.1 ประการแรก นอกจากจะเป็นการวัดในระดับภูมิภาคซึ่งนับว่ากว้างไปเพราะถึงคิดถึงข้อเท็จจริงที่ว่าในภาคหนึ่ง ๆ นั้น เราสามารถจะเห็นความแตกต่างอย่างมากในระดับความยากจนระหว่างจังหวัดและอำเภอ และการวัดโดยวิธีการเช่นนี้ก็ไม่สามารถชี้ระบุพื้นที่ยากจนได้ชัดเจน จึงไม่มีประโยชน์ในการกำหนดแนวนโยบายในทางปฏิบัติ

3.2 ประการที่สอง ในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อมูลนั้น

ปรากฏว่าการที่เรขาดข้อมูลขั้นพื้นฐาน ทำให้เส้นวัดความยากจนนั้นแทนที่จะคำนวณจากความต้องการขั้นพื้นฐานของคนที่มีต่อสินค้าที่จำเป็นหลายชนิดโดยพิจารณาสภาพท้องถิ่นนั้นไม่สามารถทำได้ คงทำได้แต่เพียงเขตชนบทและเขตเมืองซึ่งกว้างขวางเกินไป

3.3 ประการสุดท้าย การใช้รายได้เป็นเครื่องวัดนั้นนำไปสู่การโต้แย้งหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้รายได้นั้นเป็นแนวทางที่ไม่ช่วยในการทำให้เกิดความเข้าใจในสาเหตุของความยากจนเท่าที่ควร ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ในการวางแผนปฏิบัติเพื่อแก้ไข นอกจากนี้แนวความคิดเรื่องรายได้ยังมีปัญหาอีกมากในทางปฏิบัติ เพราะจำนวนรายได้ของคนโดยเฉพาะในภาคเกษตรเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามภาวะตลาดและราคา และการผลิต ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในเรื่องเหล่านี้อาจมีผลทำให้คนจำนวนมากบางปีก็จน บางปีก็ไม่จน การนำหลักการนี้มาใช้ปฏิบัติจึงมีข้อโต้แย้งมากมายซึ่งยากอย่างยิ่งที่จะทำให้ได้สำเร็จ

4. นอกจากนี้ประเด็นในเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลเอง ก็เป็นเรื่องข้อโต้แย้งอีกประการในการใช้รายได้เป็นเครื่องวัด ทั้งนี้จากข้อเท็จจริงที่ว่า การคำนวณหารายได้ของครอบครัวเกษตรในชนบททางไกลเป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่าทำได้ยากมาก ข้อมูลรายได้ที่คำนวณกันขึ้นนั้นเป็นข้อมูลเพียงปีเดียวทั้ง ๆ ที่ รายได้ของชาวชนบทยากจนนั้นค่อนข้างเปลี่ยนแปลงไปแต่ละปีขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ จึงเป็นไปได้ว่า คนเหล่านี้จะยากจนในบางปีและไม่จนในบางปีตามระดับการผลิตและราคาที่เปลี่ยนแปลงไป

5. เหตุผลที่สำคัญอีกประการที่ทำให้ไม่สามารถนำรายได้มาใช้เป็นเครื่องวัดในทางปฏิบัติได้แก่ การขาดข้อมูลรายได้เอง ทั้งนี้เพราะการสำรวจรายได้ในระดับล่างและหน่วยเล็ก เช่น อำเภอ นั้น ปรากฏว่ามีแต่เฉพาะที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบททำการสำรวจรายได้ปี 2521-2522 เอาไว้เท่านั้น นอกจากนี้ การใช้รายได้ รายอำเภอของสำนักงาน รพช. สำหรับภาคใต้ในการคำนวณดัชนีปี 2522 ก็ได้รับการโต้แย้งอย่างมากมายจากเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคว่าไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

6. เมื่อเป็นเช่นนี้ประเด็นจึงมีอยู่ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างเครื่องชี้ความยากจนที่มีความถูกต้องพอสมควรและขณะเดียวกันสามารถโยงเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาความยากจนในภูมิภาคนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการที่เครื่องชี้ขึ้นสามารถใช้ได้ทางปฏิบัติคือ สามารถระบุขอบเขต

1/ ค่ามาตรฐานนี้อาจแตกต่างกันไปในเขตชนบทและเมือง เช่น การกำหนดเส้นวัดความยากจนคำนวณโดยธนาคารโลก

2/ โฉมสิต ปัมเปียมรัชฎ์ “ความยากจนในชนบทอีสาน : สาเหตุและความหนาแน่นของปัญหา” ชนบทไทย 2523

พื้นที่ยากจนได้ชัดเจน และเพื่อประโยชน์ในการวางนโยบาย
แก้ปัญหาความยากจน ได้ตรงจุด

การกำหนดดัชนีพัฒนาระดับอำเภอปี 2522

7. จากแนวคิดดังกล่าววิธีการกำหนดดัชนี ฯ 2522
เริ่มจากการศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาความยาก
จนในแต่ละภาคแล้วนำมาสรุปประเด็นเอาไว้ ต่อจากนั้น
ก็ได้สร้างดัชนีความยากจนโดยกำหนดจากปัจจัยที่สรุปไว้
ขั้นสุดท้ายเป็นการกำหนดประเภทข้อมูลที่ต้องการใช้
สำหรับคำนวณค่าดัชนี ประเภทข้อมูลนี้แยกเป็นภาคต่าง ๆ
ดังนี้

8. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการศึกษาปรากฏ
ว่าความยากจนของภาคนี้มีความสัมพันธ์กับการปลูกข้าว
ครั้งเดียว ดังนั้นพื้นที่ใดก็ตามที่ใช้ทรัพยากรที่ดินเพื่อการ
ปลูกข้าวครั้งเดียวมากกว่า พื้นที่นั้นจะมีปัญหาความยากจน
หนาแน่นกว่า นอกจากนี้ในเรื่องการใช้ที่ดินแล้วปัจจัยที่จะ
มีผลต่อการกำหนดความหนาแน่นของปัญหาที่สำคัญอีก
2 ประการ ได้แก่ ขนาดของที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก
ข้าวครั้งเดียวเฉลี่ยต่อครอบครัวและผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของ
ที่ดินเหล่านั้น พื้นที่ใดก็ตามที่มีการเพาะปลูกข้าวครั้งเดียว
มาก มีขนาดที่ดินเพื่อการนี้เฉลี่ยต่อครอบครัวต่ำและมี
ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่น พื้นที่นั้นก็จะ
มีปัญหาความยากจนหนาแน่นกว่าพื้นที่อื่น^{3/}

9. พิจารณาจากแนวความคิดนี้ ข้อมูลที่ต้องการนำ
มาเพื่อคำนวณหาดัชนีความหนาแน่นของปัญหาความยากจน
ได้แก่ การใช้ที่ดินผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยของแต่ละอำเภอ
ขนาดการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยในแต่ละอำเภอ และอัตรา
การพื้งนาฝ่น

10. สำหรับพื้นที่ที่ใช้เป็นหน่วยในการคำนวณเป็น
พื้นที่ระดับอำเภอ ทั้งนี้มีสาเหตุเพราะอำเภอเป็นหน่วยวัดที่
ชัดที่สุดแต่เป็นเพราะอำเภอเป็นพื้นที่ระดับเล็กที่สุด เทา
ที่จะหาข้อมูลได้และมีขนาดเหมาะสมที่สุดในแง่ของการ
บริหารเพื่อแก้ไขปัญหาความจน

11. ภาคเหนือนั้น จากผลการศึกษาพบว่าปัญหา
ความยากจนในภาคนี้อาจแบ่งออกได้ 2 ประเด็น ประเด็น
แรก คือ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของที่ดิน และปัญหา
กรรมสิทธิ์ที่ดิน ในด้านคุณภาพของที่ดินปัจจัยที่สำคัญได้
แก่ การบุกรุกเขตป่าไม้ โดยเฉพาะในที่สูงและที่ซึ่งที่ดิน
มีคุณภาพต่ำ ตลอดจนพื้นที่สูงซึ่งให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ส่วน

ในเรื่องปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นข้อมูลหลักได้แก่ ข้อมูล
เกี่ยวกับการบุกรุกป่าสงวนโดยเฉพาะเพื่อทำไร่ครั้งเดียว
ซึ่งมีหลักฐานชัดเจนว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจน
หนาแน่น^{4/} ทั้งนี้โดยอาศัยดูจากแผนที่สภาพและการใช้
ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน

12. ภาคใต้ เป็นที่ยอมรับว่าเป็นภาคที่มีฐานะทาง
เศรษฐกิจกว้างกว่าภาคอื่น ๆ กล่าวคือเกษตรกรส่วนใหญ่
จะมีรายได้หลายแหล่ง เช่น การรับจ้างกรีดยาง เหมือนแ
ก่อสร้าง นอกเหนือไปจากการทำนาและปลูกสวนผลไม้ สาเหตุ
นี้ทำให้เป็นภาคที่มีปัญหาในด้านค่าจ้างและโอกาสในการ
ทำงานน้อยกว่าภาคอีสานและเหนือ นอกจากนี้เศรษฐกิจ
ภาคใต้เป็นระบบที่ต้องพึ่งเงินสดในการดำรงชีพสูง ด้วย
เหตุนี้ในการกำหนดเรื่องวัดความยากจนสำหรับภาคนี้
ในปี 2522 จึงอาศัยรายได้ที่ได้จากผลการสำรวจรายได้เป็น
รายตำบลของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ซึ่ง
ได้ทำการสำรวจในปี 2521-2522

13. สำหรับภาคกลางนั้น เป็นภาคที่ไม่ได้นำมา
พิจารณาอำเภอความยากจน ด้วยเหตุผลที่ว่าพื้นที่ทำการเกษตร
ของภาคนี้ ร้อยละ 40 เป็นเขตเกษตรก้าวน้ำมากซึ่งส่ง
ผลให้ภาคนี้เป็นภาคที่มีโอกาสในการหางานทำสูง และจาก
ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่ามีภาระขาดแคลนแรงงานทางการเกษตร
ซึ่งทำให้ค่าจ้างอยู่ในอัตราสูงเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ล้า
หลังและแรงงานไร้ที่ากินรับจ้างก็ยังมีโอกาสหางานทำได้
อย่างค่อนข้างทั่วถึง ความยากจนในภาคนี้ซึ่งเชื่อกันว่า
สัมพันธ์กับการเป็นเกษตรกรไร้ที่ทำกินรับจ้างแต่เมื่อ
พิจารณาว่าภาคนี้มีโอกาสหางานทำได้มากกว่าภาคอื่น ๆ
ดังนั้นปัญหาความยากจนในภาคนี้จึงไม่หนาแน่นมากนัก
นอกจากนี้ในการแก้ปัญหาในระยะยาวก็มีหน่วยงานอื่นของรัฐ
ได้กระทำกันอยู่แล้ว เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดิน

14. ทางด้านข้อมูลที่น่ามาใช้คำนวณนั้น นอกจาก
ภาคใต้ที่ได้มาจากการสำรวจรายได้ดังกล่าวข้างต้น สำหรับ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือข้อมูลได้มาจากการออกแบบ
สอบถามซึ่งกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ฯ มีไปถึงเจ้าหน้าที่
ส่งเสริมการเกษตรของทุกอำเภอในปี 2523 แต่ทั้งนี้ ข้อมูล
ที่ได้รับเป็นข้อมูลการผลิตพืชปี 2522 การตรวจสอบ
ความถูกต้องของข้อมูลได้กระทำเป็น 2 ทาง ทางแรกจาก
การสำรวจภาคสนามในระดับอำเภอของเจ้าหน้าที่กองศึกษา
ภาวะเศรษฐกิจฯ ทางที่สองจากการร่วมปรึกษากับเจ้าหน้าที่
ระดับจังหวัดถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลดังกล่าว

3/ โฉมิต ปิ่นเป็ยนรัษฎ์ "เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจน" ฉบับไทย 2524

4/ วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน พ.ศ. 2524

ข้อสังเกตเกี่ยวกับดัชนีการพัฒนาอำเภอ 2522

15. หลังจากมีการประกาศใช้ดัชนี ฯ ปี 2522 ตามวิธีที่กล่าวมาข้างต้นแล้วก็มีข้อโต้แย้งบางประการเกิดขึ้น ข้อโต้แย้งอันแรกมุ่งประเด็นไปที่ดัชนีข้าวนา้าฝน ซึ่งใช้วัดความหนาแน่นของความยากจนของอีสานว่า การที่ดัชนี ฯ ดังกล่าวพิจารณาเพียงชนิดเดียวคือข้าวนั้นอาจไม่ถูกต้องนัก ทั้งนี้เพราะเกษตรกรโดยทั่วไปไม่ได้ปลูกข้าวเพียงอย่างเดียว ถ้าจะมองว่าข้าวเป็นพืชที่ให้ผลตอบแทนต่อไร่น่าต่ำแล้วก็สามารถแย้งได้ว่า ยังมีพืชบางชนิดเช่น ปอ ที่ให้ผลตอบแทนต่ำกว่าข้าว และก็ไม่ได้มีการนำมาพิจารณาในสูตรดัชนีแต่อย่างใด อีกประการคือปัญหาเกี่ยวกับขนาดของที่ดินทำกินก็ไม่ได้มีการพิจารณาในดัชนีเช่นกัน

16. การให้เหตุผลที่ไม่ได้มีการนำประเด็นทั้งสองมาพิจารณาก็ได้มีการอธิบายในรายละเอียดแล้วในบทความเรื่อง ความยากจนในภาคอีสาน กล่าวโดยสรุป เหตุผลที่นำมาอ้างก็คือพื้นที่ทำการเพาะปลูกปอ และสัดส่วนแรงงานไร่น่าทำกินรับจ้างนั้นมีเปอร์เซ็นต์ต่ำมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้นการที่ไม่ได้นำเอาประเด็นทั้งสองมาพิจารณาจึงไม่ทำให้เกิดผลลัดจากข้อเท็จจริงเท่าไรนัก

17. แม้ว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวจะมีการชี้แจงแล้วก็ตาม กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ฯ ก็ได้พิจารณาว่าการปรับปรุงสูตรดัชนี ฯ ให้มีความสมบูรณ์รัดกุมขึ้นโดยรวมเอาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยากจนมาคิดมากปัจจัยขึ้นก็เป็นสิ่งที่น่าระหว่าเพราะจะส่งผลดีถึง 2 ประการ ประการแรกนั้นเป็นการการจัดปัญหาข้อโต้แย้งที่ว่าเราพิจารณาเพียงปัจจัยข้าวและพืชชนิดเดียวให้หมดไป ประการที่สองเป็นการลดปัญหาข้อบกพร่องซึ่งอาจจะเกิดจากข้อมูลได้ ทั้งการประสานกันที่ผ่านมามีปรากฏว่า การกำหนดดัชนี ฯ เคยข้อมูลจากปัจจัยเดียวนั้น โอกาสที่ข้อมูลจะคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงมีอยู่มากถ้าหากว่าผู้กรอกไม่ระมัดระวัง จากประเด็นนี้จึงทำให้เกิดความพยายามที่จะปรับปรุงปัจจัยที่จะนำมาคำนวณค่าดัชนี ฯ ให้มากขึ้นเป็น 3 กลุ่ม เพื่อให้อำเภอในกลุ่มทั้ง 3 นี้ ช่วยตรวจสอบความร้องขอของข้อมูลซึ่งกันและกัน

18. ที่จริงแล้วปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความยากจนในบทย้อมมีมากกว่านี้โดยไม่ต้องสงสัย แต่เหตุผลในปฏิบัติซึ่งพบว่ายากมากที่จะรวบรวมปัจจัยทุกชนิดมา ดังนั้นแบบสอบถามที่ดีควรมุ่งไปเฉพาะปัจจัยที่หาไม่ยุ่งยากนักเท่านั้น สืบเนื่องจากแนวคิดนี้ ดัชนี ฯ 2525

พิจารณาจาก 3 ปัจจัยใหญ่ ๆ หนึ่ง ปัจจัยการผลิตซึ่งได้เปลี่ยนวิธีการคิดจากการพิจารณาพืชชนิดเดียวคือข้าวมาเป็นพิจารณาพืชให้มากประเภทเท่าที่ข้อมูลจะอำนวยให้ ในอำเภอหนึ่ง ๆ สองปัจจัยการใช้ที่ดิน และสามปัจจัยค่าจ้าง สำหรับเหตุผลในการกำหนดปัจจัยเหล่านี้ตลอดจนวิธีการคิดในขั้นรายละเอียดจะกล่าวอธิบายในหัวข้อต่อไป

19. นอกจากนี้ข้อดีอีกประการของดัชนีชุดใหม่นี้คือการที่มีโครงสร้างของสูตรมีความเป็นมาตรฐานและกว้างขึ้น ทำให้สามารถนำไปใช้กับภาคเหนือ ใต้ และกลาง ซึ่งแต่เดิมไม่เคยมีการทดลองหาพื้นที่ยากจนโดยวิธี ดัชนีมาก่อน เหตุผลที่น่าเอาภาคกลางมาคิดหาพื้นที่ยากจนในครั้งนี้ก็เพื่อจะแสดงให้เห็นเป็นที่ชัดเจนว่าถ้าเอาอำเภอในภาคกลางมาคำนวณหาพื้นที่ยากจนแล้วเปอร์เซ็นต์ความยากจนในพื้นที่นี้จะมีเท่าไร ดังนั้น การที่กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ฯ ยกเว้นภาคกลางจากการคำนวณหาพื้นที่ยากจนครั้งแรกนั้นจะผิดพลาดจากข้อเท็จจริงเพียงไร สำหรับภาคใต้นั้นการนำมาคิดคำนวณหาพื้นที่ยากจนโดยวิธีดัชนี ฯ ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้รายได้เป็นเครื่องวัด และเป็นการนำวิธีเครื่องวัดที่เป็นแบบเดียวกับภาคอื่น ๆ มาใช้ นี่เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ต้องมีการปรับปรุงดัชนีวัดความยากจน

แนวทางการปรับปรุงดัชนี ปี 2524

20. โดยทั่วไปแล้วในแง่แนวความคิดในการกำหนดปัจจัยในค่าดัชนีชุดใหม่มักยึดหลักการเดิมเมื่อครั้งปี 2522 กล่าวคือ ปฏิเสธการใช้รายได้เป็นเครื่องวัดและเห็นว่าดัชนีที่ได้นั้นควรสร้างจากปัจจัยที่มีส่วนสัมพันธ์ กับปัญหาความยากจนของพื้นที่นั้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปได้แก่การพยายามกำหนดดัชนี ฯ ให้ตรงประเด็นมากขึ้น และพิจารณาปัจจัยมากขึ้น

21. สืบเนื่องจากแนวคิดข้างต้น ดัชนีวัดความยากจนปี 2524 กำหนดจากปัจจัย 3 กลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มแรก คือปัจจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนเกษตรกร โดยดูจากผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของพืชชนิดต่าง ๆ ที่ครัวเรือนปลูกเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐาน ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าความสามารถในการผลิตพืชเฉลี่ยต่อไร่ของเขตเกษตรก้าวหน้า ปานกลางและล้าหลังนั้นย่อมแตกต่างกันออกไปในเขตเกษตรก้าวหน้าซึ่งอยู่พื้นที่ชลประทาน มีโอกาสการใช้ปุ๋ยสมัยใหม่ พันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูง และมีโอกาสในการบำรุงรักษาพืช ประสิทธิภาพในการผลิตต่อไร่ย่อม

สูงกว่าเขตล่างซึ่งขนาดแคลนโอกาสดังกล่าว ดังนั้นความยากจนในชนบทจึงมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการผลิตอย่างไม่ต้องสงสัย

22. ดัชนีการผลิตพืชนี้ พิจารณาพืชที่เกษตรกรในภาคนั้น ๆ ปลูกเป็นส่วนใหญ่ เช่น ภาคอีสานและภาคเหนือ พืชหลักที่ปลูกก็มี ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ฝ้าย เป็นต้น ในขณะที่ภาคใต้และภาคกลางบางส่วนจะทำการเพาะปลูก ข้าว ยางพารา และมะพร้าวเป็นส่วนใหญ่พืชไหนที่มีสัดส่วนเนื้อที่เพาะปลูกสูงในอำเภอนั้นก็จะมีน้ำหนักสูงมากในการหาค่าดัชนี สำหรับรายละเอียดโปรดดูภาคผนวก 1

23. กลุ่มปัจจัยประเภทที่สอง ได้แก่ ปัจจัยการใช้ที่ดิน ประกอบด้วย 2 ปัจจัยย่อยด้วยกัน คือ ปัจจัยเนื้อที่ถือครอง ทำการเพาะปลูกรายพืชเฉลี่ยต่อไร่ และปัจจัยประสิทธิภาพของที่ดินโดยดูจากจำนวนครั้งที่ทำการเพาะปลูกพืชของครัวเรือน การนำปัจจัยที่ดินมาคิดเป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนดความยากจนของอำเภอก็เพราะเหตุผลที่ว่าความยากจนนั้นไม่สามารถดูได้จาก ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะแม้ว่า เกษตรกรในอำเภอก็จะมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ค่อนข้างต่ำแต่ถ้ามีเนื้อที่ถือครองทำการเพาะปลูกอยู่ในเกณฑ์สูงหรือสามารถจะทำการเพาะปลูกพืชมากกว่า 1 ครั้งต่อปี ผลผลิตรวมเฉลี่ยทั้งปีของครัวเรือนในอำเภอนั้นก็อาจสูงเกินระดับท่ามาหากินได้^{5/}

24. ในการคิดหาค่าดัชนีผลผลิตและดัชนีเนื้อที่ถือครองทำการเพาะปลูกเฉลี่ยต่อครัวเรือนนั้นจะนำมาเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานที่กำหนดสำหรับพืชแต่ละชนิด โดยที่ค่ามาตรฐานนี้พิจารณาจากผลคูณของผลผลิตของพืชชนิดนั้น คูณกับพื้นที่เพาะปลูกพืชนั้น ต่อครัวเรือนและราคาแล้วจะมีค่าเท่ากับรายได้ขั้นต่ำที่ครัวเรือนควรอยู่ได้ ถ้าทำการผลิตพืชนั้นเพียงอย่างเดียว สำหรับค่ามาตรฐานสำหรับปัจจัยแต่ละตัวจะมีค่าดัชนี = 1 ดังนั้นถ้าครัวเรือนมีความสามารถในการผลิตสูงกว่าค่ามาตรฐานค่าดัชนีจะต่ำกว่า 1 การที่กำหนดให้ค่าดัชนีต่ำกว่า 1 เป็นค่าที่แสดงว่าจนน้อยกว่า ก็เพื่อจะให้หลักการคิดเป็นไปในทำนองเดียวกันวิธีการคำนวณดัชนีชิวานาน้ำฝนที่เคยเสนอไปแล้วในปี 2522 เพื่อผู้อ่านจะได้ไม่เกิดความสับสนในการติดตาม

25. ปัจจัยที่สาม ได้แก่ปัจจัยค่าจ้าง ค่าจ้างมีส่วนสัมพันธ์กับความจน และจำเป็นต้องนำมาคิดรวมในสูตรดัชนีความยากจนด้วยเหตุผล 2 ประการด้วยกัน ประการ

แรก ในกรณีที่เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ค่าจ้างจะเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสการมีรายได้เสริมซึ่งจะทำให้ฐานะของเกษตรกรดีขึ้น ประการที่สอง ในกรณีของเกษตรกรไร้ที่ทำกินมีอาชีพรับจ้างอย่างเดียว ค่าจ้างจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบ่งชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการหางานทำของเขาเหล่านั้น ค่าจ้างซึ่งสูงแสดงว่าความต้องการแรงงาน ณ อำเภอนั้นมีมาก โอกาสในการหางานทำของแรงงานไร้ที่ทำกินก็มีมาก ถ้าอำเภอมืออัตรากำจ้างอยู่ในอัตราสูงกว่าค่ามาตรฐานของภาคดัชนีค่าจ้างก็จะต่ำ ตัวอย่างที่เห็นชัดจากการกรอกแบบสอบถามได้แก่การที่อัตรากำจ้างเฉลี่ยของภาคกลาง และภาคใต้ สูงกว่าภาคอีสานและภาคเหนือมาก นี่เป็นเหตุผลหนึ่งที่อธิบายว่าทำไมอำเภอกึ่งกลางส่วนใหญ่จึงไม่รวมอยู่ในเขตพื้นที่ยากจนทั้ง ๆ ที่สัดส่วนแรงงานไร้ที่ทำกินสูงกว่าทุกภาค ทั้งนี้เพราะถ้าคำนึงถึงค่าจ้างของภาคนี้ ซึ่งสูงแสดงว่าโอกาสหางานทำของแรงงานเหล่านี้มีอยู่ค่อนข้างกว้าง ดังนั้นการที่จะตัดสินใจชี้ไปว่าอำเภไหนควรจะจัดอยู่ในเขตที่มีปัญหาความยากจนสูง ก็ต้องพิจารณาจากปัจจัยที่กำหนดทั้ง 3 ตัว พร้อม ๆ กัน

26. สำหรับการให้ค่าน้ำหนักของดัชนีทั้งสามในส่วนของภาคเหนือตอนบน ภาคกลาง และภาคใต้ ได้กำหนดให้ค่าดัชนีทั้งสามมีความสำคัญในการกำหนดความยากจนเท่า ๆ กัน อย่างไรก็ตาม สำหรับภาคเหนือตอนล่างและอีสานได้กำหนดให้ดัชนีปัจจัยการผลิตมีค่าน้ำหนักมากกว่าดัชนีที่ดินในอัตราส่วน 3 ต่อ 2 โดยเหตุผลที่ว่าทั้ง 2 ภาคนี้มีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่เกณฑ์ต่ำมาก เพราะมีคุณภาพดินเลว ฉะนั้นความยากจนจึงมีส่วนกำหนดจากประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่า ปัจจัยการใช้ที่ดิน

27. ข้อมูลที่นำมาใช้คำนวณนั้น ได้จากแบบสอบถาม กชช. 2 ข^{6/} ซึ่งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทได้ขอความร่วมมือให้อำเภอในทุกภาคกรอกส่งมา สำหรับข้อมูลที่กรอกมานั้นเป็นข้อมูลการเพาะปลูกพืชปี 2524 ซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่าเสียดายว่าข้อมูลนี้เป็นข้อมูลปีเดียวแทนที่จะเป็นค่าเฉลี่ยย้อนหลังหลาย ๆ ปี ซึ่งจะช่วยให้ข้อมูลตรงกับข้อเท็จจริงมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะปัญหาการรวบรวมข้อมูลหลายปีมีความยุ่งยากในการกรอกและอาจทำให้ล่าช้าในการส่งแบบสอบถาม ปัญหาเรื่องความถูกต้องของข้อมูลนั้นนับเป็นประเด็นสำคัญมากในการคำนวณค่าดัชนีทั้งนี้เพราะถ้าฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่คำนวณได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อนก็จะทำให้การคำนวณผิดพลาดจากข้อเท็จจริง เนื่องจาก

5/ คำว่า ท่ามาหากิน (Subsistence level) หมายถึงการที่ครัวเรือนทำการผลิตเพียงเพื่อบริโภคในครัวเรือนมีเหลือขายน้อยมาก หรือไม่เลย

6/ แบบสอบถาม กชช. 2 ข เป็นแบบสอบถามข้อมูลพื้นฐานระดับอำเภอและหมู่บ้านซึ่งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ออกแบบเพื่อสอบถามจากอำเภอทั่วประเทศไทย

ตระหนักถึงปัญหาที่ ทางฝ่ายผู้จัดทำก็ได้พยายามตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น จากข้อมูลการเกษตรของสำนักงานสถิติการเกษตร จากกรมส่งเสริมการเกษตร และจากสำมะโนการเกษตรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ นอกจากนี้ก็ยังได้พยายามตรวจสอบจากแหล่งโดยตรงโดยการสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการพัฒนาอำเภอคือ นายอำเภอ เพื่อให้ช่วยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอีกทางหนึ่ง

28. ตารางที่จะนำมาเสนอต่อไปนี้เป็นารเปรียบเทียบประเภทของดัชนีระดับอำเภอระหว่างปี 2522 กับ

2524 ของภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นเป็นที่ชัดเจนถึงความแตกต่างและคล้ายคลึงบางประการในแง่วิธีการกำหนดประเภทดัชนีของทั้ง 2 วิธี ตลอดจนการพิจารณาปัจจัยที่นำมาคิดสำหรับภาคได้นั้นไม่ได้นำมาเปรียบเทียบให้เห็น ณ ที่นี้ เนื่องจากการกำหนดอำเภอยากจนของภาคได้ในปี 2522 อาศัยการใช้รายได้ระดับอำเภอเป็นหลัก ซึ่งหลักการดังกล่าวแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากวิธีคิดดัชนีปี 2524 ซึ่งมีรากฐานจากการนำเอาปัจจัยของความยากจนมากำหนดค่าความยากจนโดยตรง

ตารางเปรียบเทียบประเภทของดัชนีระดับอำเภอระหว่างปี 2522 กับ 2524

ภาคเหนือ

การผลิตพืช		การใช้ที่ดิน		ค่าจ้าง	
2522	2524	2522	2524	2522	2524
—	1. ผลผลิตรายพืช	1. ป่าสงวน	—	—	1. อัตราค่าจ้าง
—	ผลผลิตข้าว	—	1. พื้นที่ถือครองทำ	—	เฉลี่ยขั้นสูง-
—	ผลผลิตข้าวโพด	—	การเพาะปลูก	—	ขั้นต่ำ
—	ผลผลิตมันสำปะหลัง	—	รายพืช	—	
—	ผลผลิตฝ้าย	—	2. จำนวนครั้งของ	—	
—	ผลผลิตพืชอื่น ๆ		การใช้ดินเพาะ		
			ปลูกพืช		

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การผลิตพืช		การใช้ที่ดิน		ค่าจ้าง	
2522	2524	2522	2524	2522	2524
1. การผลิตข้าว	1. ผลผลิตรายพืชชนิดต่าง ๆ เช่น ข้าว ข้าวโพด ฯลฯ	1. พื้นที่นาต่อครอบครัว	1. พื้นที่ถือครองทำ การเพาะปลูก รายพืช	—	1. อัตราค่าจ้าง
		2. อัตราการพืงน่าน้ำฝนของครัวเรือนเฉลี่ยทั้งอำเภอ	2. จำนวนครั้งของการใช้ที่ดินเพาะปลูกพืช		เฉลี่ยขั้นสูง-
					ขั้นต่ำ

ผลการคำนวณค่าดัชนีระดับอำเภอ

ผลการคำนวณหาค่าดัชนีเป็นรายภาคได้นำเสนอตามตารางที่แนบมาท้ายบทความนี้ สำหรับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ตัดสินว่าอำเภอไหนควรจัดเป็นอำเภอที่มีความยากจนหนาแน่นสูงหรือไม่นั้น พิจารณาจากค่าดัชนี 1 เป็นเกณฑ์ตัดสิน กล่าวคือ อำเภอที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่นสูงจะได้แก่อำเภอที่มีค่าดัชนีจากการคำนวณมากกว่า 1 ทั้งนี้จากเหตุผลที่อธิบายมาแล้วในข้อ 24

ในตารางจะจำแนกอำเภอไว้ 3 ประเภท ประเภทแรกได้แก่อำเภอที่มีปัญหาความหนาแน่นยากจนสูงซึ่งมีค่าดัชนีเกิน 1 ประเภทที่สองได้แก่อำเภอที่มีค่าดัชนีต่ำกว่า 1 อำเภอประเภทนี้ไม่ได้รับการจัดลำดับตำแหน่งความจนเพราะจะเป็นอำเภอที่อยู่นอกเป้าหมาย ประเภทที่สามได้แก่อำเภอที่ไม่ได้ส่งข้อมูลมาให้ หรือ ข้อมูลที่ส่งมาให้ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

อำเภอที่กรอกข้อมูลมาไม่สมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ตัวเลขผลผลิตสูงเกินไปหรือต่ำเกินไปจากความที่น่าจะเป็น หรือแม้เมื่อเปรียบเทียบกับอำเภอใกล้เคียงหลาย ๆ อำเภอ นอกจากนี้ในบางครั้งยังปรากฏปัญหาการขาดความเข้าใจในแบบสอบถาม เช่น คำถามถามถึงจำนวนผลผลิตยางเฉลี่ยต่อปี คำตอบที่ได้รับนั้นกลับเป็นการผลิตต่อวัน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่สามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาคำนวณได้ อำเภอประเภทนี้ในตารางได้แก่ อำเภอที่ไม่มีตำแหน่งความยากจนและคะแนนค่าดัชนี

อีกประเด็นหนึ่งของปัญหาข้อมูลก็คือ การที่หลายอำเภอยังไม่ส่งข้อมูลแบบสอบถามมาให้ สำหรับเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการเอาใจใส่ ทั้งนี้เพราะการหาค่าดัชนีนั้นจะสำเร็จเพียงไรขึ้นอยู่กับความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ทั้ง 2 ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ

ภาคผนวก 1 วิธีคำนวณดัชนี 2524

1. ดัชนีวัดความหนาแน่นยากจนในอำเภอ A^{1/} = $\frac{\text{ดัชนีการผลิต} + \text{ดัชนีที่ดิน} + \text{ดัชนีค่าจ้าง}}{3}$
2. ดัชนีการผลิต = สัดส่วนของพื้นที่ภายในอำเภอ A ที่ใช้เพาะปลูกพืช a คูณกับดัชนีผลผลิตของพืช a + สัดส่วนของพื้นที่ภายในอำเภอ A ที่ใช้เพาะปลูกพืช b คูณกับดัชนีผลผลิตของพืช B +
- 2.1 ถ้าให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของพืช a ในอำเภอ A = a₁
และให้ค่ามาตรฐาน^{2/} ของผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของพืช a ณ ภาคนี้ = X
ให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของพืช b ในอำเภอ a = b₁
ให้ค่ามาตรฐานของผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของพืช b ในภาคนี้ = Y
สมมติให้สัดส่วนของพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกพืช a ต่อพื้นที่เพาะปลูกทั้งสิ้นของอำเภอ A = 60 เปอร์เซ็นต์
สมมติให้สัดส่วนของพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกพืช b ต่อพื้นที่เพาะปลูกทั้งสิ้นของอำเภอ A = 30 เปอร์เซ็นต์

$$2.2 \text{ ดัชนีผลิต} = .60 \left[2 - \frac{a_1}{X} \right] + .30 \left[2 - \frac{b_1}{Y} \right] + .10 [\dots\dots\dots]$$

3. ดัชนีที่ดิน = $\frac{\text{ดัชนีพื้นที่ถือครองเพื่อเพาะปลูกเฉลี่ยต่อครัวเรือน ณ อำเภอ A} + \text{ดัชนีจำนวนครั้งของการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืช ณ อำเภอ A}}{2}$

- 3.1 ถ้าให้ครัวเรือนโดยเฉลี่ยของอำเภอ A มีพื้นที่ถือครองทำการเพาะปลูกพืช a = a₂ ไร่
ถ้าให้ครัวเรือนโดยเฉลี่ยของอำเภอ B มีพื้นที่ถือครองทำการเพาะปลูกพืช b = b₂ ไร่
สมมติให้ค่ามาตรฐานที่ใช้ในการเพาะปลูกพืช a ของภาคนี้ = P ไร่
สมมติให้ค่ามาตรฐานที่ใช้ในการเพาะปลูกพืช b ของภาคนี้ = Q ไร่

$$3.2 \text{ ดัชนีพื้นที่เพาะปลูก} = .60 \left[2 - \frac{a_2}{P} \right] + .30 \left[2 - \frac{b_2}{Q} \right] + .10 [\dots\dots\dots]$$

- 3.3 สมมติให้อำเภอ A มีการใช้พื้นที่เพาะปลูก 1.20 ครั้งต่อปี
สมมติให้ค่ามาตรฐานของการใช้ที่ดิน = 1
ดัชนีจำนวนครั้งของการใช้ที่ดินของอำเภอ A = $2 - \frac{1.20}{1}$

4. ดัชนีค่าจ้าง
สมมติให้อัตราค่าจ้าง^{3/} ณ อำเภอ A = R บาท ต่อวัน
สมมติให้ค่าจ้างมาตรฐานของภาคนี้ = Z บาท ต่อวัน

$$4.1 \text{ ดัชนีค่าจ้าง} = 2 - \frac{R}{Z}$$

1/ ยกเว้นภาคเหนือตอนล่างที่ค่าถ่วงน้ำหนักของดัชนีการผลิต = 1.2 และดัชนีที่ดิน = 0.8 ดัชนีค่าจ้าง = 1

2/ สำหรับค่ามาตรฐานที่กำหนดสำหรับแต่ละพืชรวมอยู่ในภาคผนวก 1

3/ ค่าจ้างคำนวณจากการให้สัดส่วน 0.8 แก่ค่าจ้างขั้นต่ำ และ 0.2 แก่ค่าจ้างขั้นสูงโดยเหตุผลที่ว่าโอกาสที่คนจะได้รับค่าจ้างขั้นสูงนั้นมีน้อยกว่าขั้นต่ำมากโดยเฉพาะแรงงานไร้ที่ดินทำกินซึ่งมีจำนวนมาก

2* เป็นตัวเลขที่สมมุติขึ้นในทางวิชาการเพื่อให้ค่าดัชนีเป็นไปในทำนองเดียวกัน

ตัวอย่าง อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่เป็นอำเภอที่ได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในเขตยากจนในแผนพัฒนาชนบทยากจนปี 2524 การใช้ดัชนีวัดความยากจนปี 2525 นี้เพื่อจะทดสอบว่าถ้านำข้อมูลที่รับจากแบบ กขช. 2 ข มาคำนวณ ตามวิธีดัชนีข้างบนนี้ แม่แจ่มควรจะอยู่ในเขตชนบทยากจนหรือไม่ โดยทั้งนี้ให้เกณฑ์สูงกว่า 1 เป็นหลักในการตัดสินค่าดัชนี ข้อมูลดิบที่ได้รับจากอำเภอแม่แจ่มมีดังนี้

	สัดส่วนพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูก	ผลผลิตต่อไร่	พื้นที่เพาะปลูก
ข้าวนาปี	0.366	440 ก.ก.	3.5 ไร่
ข้าวไร่	0.395	320 „	5 „
ข้าวโพด	0.157	580 „	10 „
อื่น ๆ ^{4/}	0.084	—	—

จำนวนครั้งของการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก = 1.22 ครั้งต่อปี

1. ดัชนีความยากจน

$$= \frac{\text{ดัชนีการผลิต} + \text{ดัชนีที่ดิน} + \text{ดัชนีค่าจ้าง}}{3}$$

2. ดัชนีการผลิต

$$= 0.366 \left[2 - \frac{440}{450} \right] + 0.395 \left[2 - \frac{320}{450} \right] + 0.157 \left[2 - \frac{530}{300} \right] + 0.084 [0.5]$$

$$= 1.098$$

3. ดัชนีที่ดิน

3.1 ดัชนีพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยต่อครัวเรือน

$$= 0.366 \left[2 - \frac{3.5}{10} \right] + 0.395 \left[2 - \frac{5}{10} \right] + 0.157 \left[2 - \frac{13}{30} \right] + 0.084 (0.5)$$

$$= 1.502$$

3.2 ดัชนีจำนวนครั้งการใช้ที่ดิน

$$= 2 - \frac{1.22}{1} = 0.78$$

$$\text{ดัชนีที่ดิน} = \frac{1.502 + 0.78}{2} = 1.141$$

4. อัตราค่าจ้าง ณ อำเภอแม่แจ่ม = 23 บาทต่อวัน

$$\text{ดัชนีค่าจ้าง} = 2 - \frac{23}{35} = 1.343$$

$$\text{ดัชนีความยากจน} = \frac{1.098 + 1.141 + 1.343}{3} = 1.194$$

ดัชนีความยากจนของแม่แจ่มมีค่า = 1.194 ซึ่งสูงกว่า 1 จึงตกอยู่ในเขตที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่นสูง

4/ การคำนวณหาผลผลิตพืชอื่น ๆ นั้นไม่สามารถกระทำได้จึงได้สมมุติให้มีค่าเป็นกลางโดยให้น้ำหนักที่ใช้คูณเท่ากับ 0.5

ค่ามาตรฐาน ภาคเหนือและภาคกลาง

ประเภทพืช	ผลผลิต ก.ก./ไร่	พื้นที่เพาะปลูก ไร่/ครัวเรือน	จำนวนครั้งที่ เพาะปลูก
ข้าว	450	10	1
ข้าวโพด	300	30	1
มันสำปะหลัง	1,347	21	1
ถั่วเขียว	98	30	1
ถั่วลิสง	195	15	1
ถั่วเหลือง	146	20	1
อ้อย	4,500	12	1
ยาสูบ	150	4	1
ฝ้าย	200	10	1
ยางพารา	150	10	1

อัตราค่าจ้าง ค่ามาตรฐาน = 35 บาทต่อวัน

ค่ามาตรฐาน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ประเภทพืช	ผลผลิต ก.ก./ไร่	พื้นที่เพาะปลูก ไร่/ครัวเรือน
ข้าว	300	20
มันสำปะหลัง	2,200	10
ปอ	160	6
ข้าวโพด	250	20

อัตราค่าจ้าง 30 บาท/วัน

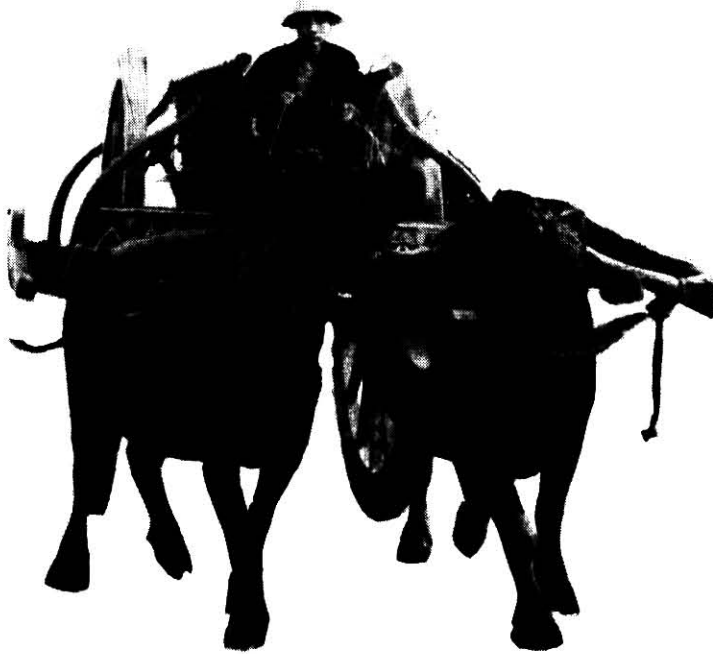
หมายเหตุ จังหวัดเลยใช้ค่ามาตรฐานเช่นเดียวกับภาคเหนือตอนบน

ค่ามาตรฐาน ภาคใต้

ประเภทพืช	ผลผลิต ต่อไร่ (ก.ก.)	พื้นที่เพาะปลูก ไร่/ครัวเรือน	จำนวนครั้งที่ เพาะปลูก/ปี
ข้าว (ก.ก.)	350	15	1
ยางพารา (ก.ก.)	150	10	1
มะพร้าว (ผล)	600	20	1

อัตราค่าจ้าง 50 บาท/วัน

โหมสิต ปั่นเปี่ยมรัชฎ์ วีณา พันธุ์รัตน์



ความยากจนในภาคกลาง

1. มีผู้ตั้งข้อสังเกต เกี่ยวกับการคัด

เลือกพื้นที่เป้าหมายยากจนในแผนพัฒนาชนบทยากจน (2525-2529) ประการหนึ่งว่า อำเภอเป้าหมายยากจนที่ประกาศไปนั้นได้ครอบคลุมเพียง 3 ภาคคือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น ทั้งนี้ได้มีอำเภอใด ๆ ในภาคกลางรวมอยู่ด้วยเลย ความสงสัยที่เกิดขึ้นนี้พุ่งไปยัง 2 ประเด็น ประเด็นแรก การที่แผนฯ ยากจนไม่รวมภาคกลางนั้นหมายความว่า ผู้วางแผนนโยบายไม่เห็นว่าการที่ภาคกลางมีความยากจนในชนบทเกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่าแปลกเมื่อคิดถึงข้อเท็จจริงที่ว่าภาคกลางนั้นมีอาณาบริเวณมิใช่น้อย เพราะรวมเอาภาคที่เป็นส่วนตะวันออกเฉียงและตะวันตกของประเทศเข้าด้วย และถ้าหากว่าผู้วางแผนนโยบายยอมรับว่ามีความยากจนในชนบทภาคกลางเกิดขึ้นแล้ว ทำไมถึงไม่ได้รับความสนใจให้เข้าร่วมอยู่ในพื้นที่เป้าหมายยากจนด้วย

2. คำถามทำนองนี้ เป็นสิ่งที่ได้รับ

อยู่เสมอและแม้ว่าจะได้เคยมีการตอบข้อข้องใจในเรื่องนี้ไปแล้ว แต่ก็นับว่ายังไม่ทั่วถึง ประเด็นนี้มีอยู่ว่า ความยากจนในชนบทภาคกลางนั้นมีแนวโน้มไม่ต้องสงสัย แต่การที่ภาคกลางไม่ได้รับการพิจารณาให้เข้าอยู่ในแผนฯ ยากจนนั้นเป็นเพราะลักษณะของความยากจนของภาคนี้ซึ่งแตกต่างไปจากภาคอื่น ๆ บทความนี้จะชี้แจงเพื่อให้เกิดความเข้าใจทั่วกันในประเด็นความแตกต่างของลักษณะความยากจนที่เกิดขึ้นในภาคกลาง และแนวทางแก้ไขปัญหาค่าซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้ยุทธวิธีเดียวกับแผนฯ ยากจน

ภาคกลาง : ภาพส่วนรวม

3. ภาคกลางที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ หมายถึง 24 จังหวัดล้อมรอบกรุงเทพฯ ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 63.7 ล้านไร่ แบ่งเป็นเนื้อที่ทำการเกษตร 27 ล้านไร่ มีประชากรทั้งสิ้น

11.72 ล้านคน อย่างไรก็ตามถ้าจะแบ่งภาคกลางออกตามสภาพภูมิศาสตร์และลักษณะการเพาะปลูกแล้ว อาจแบ่งได้เป็น 3 ส่วน ส่วนแรกคือเขตตะวันตก ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาเป็นเขตที่มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อทำการเกษตรในอัตราสูง ในปัจจุบันเขตตะวันตกกลายเป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยแหล่งใหญ่ของประเทศ พื้นที่เพาะปลูกอ้อยของภาคนี้สัดส่วนถึง 47 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศ พื้นที่เพาะปลูกในเขตนี้ครึ่งหนึ่งจึงใช้ไปเพื่อการเพาะปลูกอ้อย และอีกครั้งหนึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวเขตที่สองคือ เขตที่เรียกกันว่า “ที่ราบลุ่มภาคกลาง” ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกข้าวแหล่งใหญ่ของประเทศ กล่าวคือประมาณ 70 เปอร์เซ็นต์ของเกษตรในเขตนี้ทำการเพาะปลูกข้าว ซึ่งพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกส่วนใหญ่อยู่ในเขตชลประทาน ซึ่งมีการนำการเกษตรแผนใหม่มาใช้อย่างกว้างขวาง ส่วนที่เหลือของพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าวเป็นการเพาะปลูกข้าวโพด เขตสุดท้ายคือ เขตตะวันออก พืชที่เพาะปลูกในเขตนี้ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา และผลไม้ซึ่งปลูกกันมากในจังหวัดจันทบุรี

ภาคกลาง : บทวิเคราะห์

4. ถ้าจะมองย้อนไปในอดีตก่อนระยะแผนฯ 5 จะเห็นว่า แนวทางการพัฒนาประเทศนั้นมุ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดความเจริญเติบโตขึ้นให้มากที่สุดในระบบเศรษฐกิจการพัฒนาชนบทเองได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ในแนวทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาอื่น คือ มุ่งให้เพิ่มผลผลิตในอัตราสูงแต่ละปี มาตรการที่รัฐได้นำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวคือ การเร่งพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญสำหรับสาขาเกษตร ซึ่งแนวความ

คิดในขณะนั้นมองไปว่าในการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ควรให้มีระบบชลประทานสมบูรณ์แบบ ระบบคมนาคมขนส่ง การไฟฟ้า ตลอดจนการนำพืชพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูงมาใช้ในการผลิต

5. ผลสะท้อนจากการพัฒนาดังกล่าวซึ่งเสียค่าใช้จ่ายลงทุนสูงและมีความเหมาะสมเฉพาะบางพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะพัฒนาเท่านั้น สิ่งที่ติดตามมากก็คือ ความแตกต่างในพื้นที่การเกษตรของประเทศ ระหว่างกลุ่มพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและสามารถเปลี่ยนแปลงแผนการผลิตการเกษตรจากระบบ “ดั้งเดิมพึ่งธรรมชาติ” หรือที่เรียกว่า “ระบบทำมาหากิน” มาสู่ระบบการเกษตรแผนใหม่ซึ่งมุ่งทำการผลิตเพื่อการค้า กับเขตซึ่งยังไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากการพัฒนาหรือที่เรียกว่า “ชนบทยากจนถ้ำหลัง” ซึ่งการผลิตก็ยังคงเป็นไปเพื่อบริโภคในครัวเรือน โดยมีผลผลิตคือ ข้าวเหลือขายเพียงเล็กน้อยหรือไม่เหลือเลย

6. เขตการเกษตรแบบแรกนั้นอาจเรียกอีกชื่อว่า “เขตการเกษตรก้าวหน้า” โฆสิต ปันเปียมรัชฎ์^{1/} ได้ให้คำจำกัดความว่า คือเขตที่ระบบการเกษตรเปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของครอบครัวให้ได้มากที่สุด ลักษณะของเขตเกษตรก้าวหน้าแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกได้แก่เขตที่มีการชลประทานและมีโอกาสที่จะใช้วิธีการเกษตรกรรมแผนใหม่ ทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของพืชหลัก และมีโอกาสที่จะใช้ที่ดินในการเพาะปลูกครั้งที่ 2 ส่วนอีกลักษณะอาจพบว่าเป็นเขตพื้นที่ ซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่าข้าว ซึ่งได้แก่ พืชไร่ทั้งระยะยาวและระยะสั้น เขตผลไม้ยืนต้นและเขตยางพันธุ์ดีเป็นต้น

ตาราง 1: รายได้ต่อบุคคล และสัดส่วนพื้นที่ในเขตเกษตรก้าวหน้า

	รายได้ต่อบุคคล (บาท) พ.ศ. 2520	ร้อยละของพื้นที่ใน เขตเกษตรก้าวหน้า
ภาคกลาง	12,876	39
ภาคใต้	8,982	23
ภาคเหนือ	5,729	17
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,962	8

ที่มา: ชนบทไทย 2521

^{1/} โฆสิต ปันเปียมรัชฎ์, ชนบทไทย 2521, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

7. ความสัมพันธ์ของเขตเกษตรก้าวหน้ากับภาคกลางนั้นอยู่ที่ว่า ในขณะที่พื้นที่เขตเกษตรก้าวหน้าทั้งประเทศไทยในปี 2520 มีประมาณร้อยละ 21 ของพื้นที่ทำการเกษตรนั้น ปรากฏว่าภาคกลางมีพื้นที่อยู่ในเขตเกษตรก้าวหน้าในสัดส่วนสูงที่สุด คือเกือบร้อยละ 40 ของพื้นที่ทำการเกษตรของภาคนี้ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ที่เขตรอบลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นเขตเพาะปลูกข้าวเพื่อการค้าแหล่งใหญ่ที่สุดของประเทศ สัดส่วนพื้นที่เพาะปลูกในเขตเกษตรก้าวหน้ามีความสัมพันธ์กับระดับรายได้เป็นอย่างดีชัดเจนแสดงให้เห็นจากตารางข้างล่างนี้

ภาคกลาง : ความรุนแรงของปัญหาความยากจน

8. การที่ภาคกลางมีสัดส่วนพื้นที่ทำการเกษตรที่เป็นเขตเกษตรก้าวหน้าสูงกว่าทุกภาค และส่งผลให้มีระดับรายได้เฉลี่ยสูงกว่าภาคอื่น ๆ ตามไปด้วยนั้น มิได้หมายความว่าชนบทภาคกลางไม่มีความยากจนหลงเหลืออยู่ จากข้อเท็จจริงในการสำรวจภาคสนามหลายต่อหลายครั้งของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ นั้นได้ภาพว่า แม้อำเภอที่เป็นเขตเกษตรก้าวหน้าก็ยังมีครัวเรือนยากจนซ่อนเร้นอยู่ อย่างไรก็ตามการหาเครื่องวัดที่แน่นอนที่จะมาชี้วัดระดับความรุนแรงของปัญหานี้เป็นอย่างไรนั้นค่อนข้างหายากในระบบข้อมูลที่ไม่มีสมบูรณ์เช่นกรณีประเทศไทย สำหรับเครื่องวัดความยากจนในระดับภาคที่มีผู้นิยมใช้แพร่หลายคือ “เส้นวัดความยากจน” ซึ่งคำนวณขึ้นโดยธนาคารโลก โดยใช้หลักเกณฑ์วัดอันนี้จะได้ภาพว่าคนยากจนของภาคกลางในปี 2522 มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10.9 ซึ่งต่ำกว่าทุกภาค นอกจากนี้คนยากจนในภาคนี้ยังมีแนวโน้มลดลง กล่าวคือ ลดลงจากร้อยละ 15

ในปี 2518/19 เหลือเป็นร้อยละ 10.9 ในปี 2522 ดังแสดงในตาราง 2

9. ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือคนยากจน 10 เปอร์เซ็นต์ในภาคกลางนี้เป็นใครและอะไรคือสาเหตุความยากจนของเขา ทั้งนี้เพราะแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนที่สนับสนุนมาตลอดก็คือ การแก้ปัญหาโดยเริ่มจากการศึกษาสภาพของปัญหา ก่อน สำหรับสาเหตุความยากจนของภาคกลางนี้ผลจากการศึกษาภาคสนามและการทบทวนงานวิจัยที่มีผู้ทำขึ้นนั้นสรุปได้ว่า ลักษณะความยากจนในภาคนี้มีรากฐานมาจาก 2 ปัญหา

10. ปัญหาแรกนั้นเกิดจากกรณีที่ดินทำกิน สำหรับปัญหาที่ดินทำกินนี้ได้พบว่ามีอยู่ 3 ปัญหาคือ ปัญหาการไร้ที่ที่ทำกิน ปัญหาการเช่าที่ดิน และปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเหตุที่ว่าความสัมพันธ์ของ 2 ปัญหาหลังกับระดับความยากจนนั้นการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าภาพไม่สู้ชัดเจนนัก ด้วยมีหลายกรณีที่ผู้เช่าที่ดินมีฐานะรายได้ดีกว่าผู้มีที่ดินเป็นของตนเองเสียอีก บทความนี้จึงมุ่งให้ความสนใจในกรณี “ผู้ไร้ที่ทำกิน” ซึ่งการสำรวจภาคสนามชี้ให้เห็นว่ามีความรุนแรงสูงสุดสำหรับภาคกลาง

11. ข้อมูลการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในปีต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2517-2520 ช่วยให้เห็นภาพกว้าง ๆ ว่า “เกษตรกรไร้ที่ทำกิน” ซึ่งต้องประกอบอาชีพรับจ้างในเขตเกษตรกรรมมีอยู่หนาแน่นมากในภาคกลาง จังหวัดที่มีเกษตรกรประเภทนี้มีมากที่สุดเรียงตามลำดับ 5 จังหวัดแรกได้แก่ อุทัย ร้อยละ 37.5 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด สมุทรปราการ ร้อยละ 30.96 นครนายก ร้อยละ 25.48 สมุทรสงคราม ร้อยละ 24.30 และอ่างทอง ร้อยละ 24.26

ตาราง 2

จำนวนคนยากจนในชนบทแยกเป็นรายภาค*

ภาค	อัตราความยากจนในชนบท (ร้อยละ) 2518/19	จำนวนคนในชนบท (คน) 2522	จำนวนคนยากจน (คน) 2522	ร้อยละ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	45	13,372,877	6,017,795	52.3
เหนือ	34	7,911,038	2,689,757	23.3
ใต้	33	4,719,564	1,557,456	13.5
กลาง	15	8,339,136	1,250,870	10.9
ทั่วประเทศ	33.5	34,342,615	11,515,874	100

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ฉบับที่ 5

แผนพัฒนาชนบทยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

12. เกษตรกรไร้ที่ทำกินอยู่ในภาวะที่ยากจนมากที่สุดเมื่อเทียบกับเกษตรกรกลุ่มอื่น เพราะเกือบทั้งหมดมีชีวิตอยู่ได้ด้วยการรับจ้างทำงานเกษตร ซึ่งมีรายได้ค่อนข้างต่ำและไม่แน่นอน เฉลี่ยประมาณวันละ 20-25 บาทเท่านั้น นอกจากนี้งานเกษตรยังเป็นไปตามฤดูกาล ซึ่งทำให้เกษตรกรเหล่านี้ค่อนข้างมีปัญหาในฤดูแล้ง ซึ่งไม่มีการเพาะปลูกที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่เกษตรกรรับจ้างส่วนใหญ่จะอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่ใกล้กับตัวเมือง ซึ่งต้องใช้เงินสดสำหรับการซื้อหาสิ่งของอุปโภคบริโภคทั้งหมด ทำให้ตกอยู่ในภาวะยากลำบากกว่าเกษตรกรในเขตทำมาหากิน ซึ่งยังสามารถออกป่าหรือหาอาหารเองได้บ้าง สำหรับสาเหตุการเป็นผู้ไร้ที่ทำกินนั้น ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เรื้อรังมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษ และอีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพหนี้สิน

13. ความยากจนอีกลักษณะหนึ่งเป็นความยากจนเนื่องจากโครงการสร้างของพื้นที่ไม่อำนวยให้ ทำให้มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ เช่นกรณีพื้นที่เพาะปลูกในเขตดินเปรี้ยวของบางอำเภอในจังหวัดนครนายก กรณีพื้นที่เพาะปลูกซึ่งเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมประจำในฤดูน้ำของบางอำเภอในจังหวัดอยุธยา และสุพรรณบุรี กรณีความยากจนในลักษณะนี้ล้วนเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับกรณีขีวนาน้ำฝนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรณีการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ดินเค็มของภาคใต้ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่าข้อมูลที่มีอยู่ไม่สมบูรณ์พอจะชี้ให้เห็นว่ามีสักกี่ครอบครัวในภาคกลางที่ทำการเพาะปลูกในพื้นที่ที่มีปัญหาดังกล่าว

14. อย่างไรก็ตาม ถ้าจะประมวลภาพทั้ง 2 ลักษณะของความยากจนในภาคกลางเข้าด้วยกันแล้ว ทำให้เกิดแนวความคิดที่ว่าที่จริงแล้ว จำนวนผู้ที่อยู่ในสภาพ "ไร้ที่ทำกิน" และผู้ที่ทำการเกษตรในเขตเพาะปลูกที่ให้ผลผลิตต่ำรวมกันน่าจะมากกว่า 1.2 ล้านคน หรือ 10.9 เปอร์เซ็นต์ของคนในชนบทภาคกลางดังกล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ถ้าพิจารณาอย่างคร่าว ๆ เฉพาะตัวเลขสัดส่วนผู้ไร้ที่ทำกินของจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลาง จากการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดินซึ่งให้ภาพว่ามีอัตราสูงโดยเฉพาะ 5 จังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น มีถึงประมาณร้อยละ 20-50 เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือนเกษตร ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องนี้คือ การ

ที่ตัวเลขจำนวนคนยากจนเหลือเพียง 1.2 ล้านคนอาจเป็นเพราะมีคนกลุ่มหนึ่งสามารถหาทางออกหลุดพ้นจากสภาพความยากจนด้วยตนเอง ดังนั้นแนวทางการวิเคราะห์จึงควรเน้นเพื่อดูว่าอะไรคือทางออกของคนเหล่านี้ซึ่งมีลักษณะเฉพาะภาคที่น่าสนใจ

15. การเริ่มต้นวิเคราะห์นั้นน่าจะดูจากลักษณะภาคกลางเองซึ่งเป็นภาคที่ได้เปรียบภาคอื่น ๆ ถึง 2 ประการ ประการแรกภาคกลางมีพื้นที่อยู่ในเขตเกษตรก้าวหน้าสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้เกษตรกรในภาคนี้มีรายได้สูงไปด้วย ยังทำให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ประกอบกับจากลักษณะที่ตั้งของภาคกลางอยู่ใกล้กับแหล่งที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของประเทศคือกรุงเทพฯ ความได้เปรียบทั้ง 2 ประการนี้ส่งผลดีให้ภาคกลางในแง่ของโอกาสในการมีงานทำ ซึ่งมีอยู่ค่อนข้างกว้างขวางทั้งในและนอกภาคเกษตร

16. ความต้องการแรงงานภาคเกษตรในเขตเกษตรก้าวหน้าเช่นกรณีภาคกลางซึ่งมีการทำการเกษตรแบบใหม่ มีการเพาะปลูกข้าว 2 ครั้งต่อปี ซึ่งนอกจากจะทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นกว่ากรณีการปลูกข้าวครั้งเดียวแล้ว การใช้พันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูงนั้น จากรายงานการสำรวจภาคสนามของ Yonosuke Hara^{1/} ใน 2 หมู่บ้านในตำบลองครักษ์ อำเภอโพธิ์ทองจังหวัดอ่างทอง ระหว่าง ธ.ค. 2520-ม.ค. 2521 รายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการผลิตข้าวโดยใช้พันธุ์ข้าวแบบใหม่ทำให้ความต้องการแรงงานต่อไร่เพิ่มขึ้นจาก 11.7 คนในกรณีการเพาะปลูกข้าวแบบดั้งเดิม เป็น 15.1 คน สำหรับความต้องการแรงงานในเขตพืชไร่ นั้น การสำรวจภาคสนามพบว่าความต้องการแรงงานเพื่อมาตัดอ้อยในเขตภาคกลางในปีที่ฝนฟ้าปกติมีมาก ทำให้ภาคกลางกลายเป็นแหล่งรองรับแรงงานจากภาคต่าง ๆ ที่สำคัญโดยระดับค่าจ้างที่สำรวจในปี 2523 ประมาณ 55-60 บาทต่อวัน

17. สำหรับความต้องการแรงงานนอกภาคเกษตรนั้น รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม 2518/19 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติแสดงให้เห็นว่า การว่าจ้างงานนอกภาคเกษตรในเขตชนบทภาคกลางมีสัดส่วนร้อยละ 20-43 ซึ่งสูงที่สุดใน 4 ภาค โดยเฉพาะภาคกลางเขตตะวันออกเฉียงซึ่งเป็นเขตพืชไร่และผลไม้ (ดู

^{1/} Yonosuke Hara "การสำรวจผลกระทบของการทำการเกษตรแบบใหม่กับการว่าจ้างแรงงาน" 2521

ตาราง 8 การจำแนกครัวเรือนตามพื้นที่และชนิด เป็นรายภาคในปี 2518-19

ภาค	เขตเมือง	เขตเทศบาล		นอกเขตเทศบาล		สัดส่วนภาค
		เกษตร	นอกภาคเกษตร	เกษตร	นอกภาคเกษตร	
ภาคเหนือตอนบน	7.4	11.1 (3.3)	4.6	64.5 (14.8)	12.3	12.1
ภาคเหนือตอนล่าง	7.3	3.9 (1.2)	3.6	71.7 (8.0)	13.4	10.9
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	4.4	5.1 (0.9)	5.7	78.3 (10.1)	6.5	16.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	6.3	4.2 (0.8)	5.2	74.0 (8.7)	10.4	16.4
ภาคกลาง-เขตตะวันตก	8.0	10.6 (3.2)	7.1	61.5 (10.5)	12.7	5.4
ภาคกลาง-เขตที่ราบลุ่มภาคกลาง	8.8	13.9 (3.9)	10.5	52.7 (10.6)	14.0	8.3
ภาคกลาง-เขตตะวันออก	7.6	3.7 (.7)	1.9	55.4 (9.5)	31.2	5.7
ภาคใต้ตอนบน	11.2	6.4 (1.8)	5.7	62.6 (18.3)	14.0	9.7
ภาคใต้ตอนล่าง	19.7	3.3 (1.3)	2.0	62.7 (21.0)	12.3	3.0
กรุงเทพฯ	65.4	4.3 (0.6)	9.3	8.7 (1.6)	12.3	12.4
ทั่วประเทศ	14.8	6.5	5.8	60.3	12.6	100

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สํารวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม 2518/19

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง สัดส่วนของครัวเรือนเกษตร แต่หัวหน้าครัวเรือนไม่ได้ทำงานในสาขาเกษตร

รายละเอียดตาราง 3) ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจจากสาขาเกษตรไปสู่สาขานอกการเกษตร เช่น อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ซึ่งเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนในกรณีภาคกลาง กล่าวคือ สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มสาขาเกษตรในภาคนี้มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 29.8 เปรียบเทียบกับภาคเหนือ ใต้ และตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีสัดส่วนภาคเกษตรสูงประมาณ 44.4เปอร์เซ็นต์ นำเสียดายว่ารายงานการสำรวจ "การปลดปล่อยแรงงานออกจากภาคเกษตรของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ" ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามจากผลการสำรวจ 2 อำเภอในจังหวัดอยุธยาคือ บางปะหัน และท่าเรือ ก็ได้ภาพที่ค่อนข้างชัดว่า แนวโน้มของการปลดปล่อยแรงงานออกสู่นอกภาคเกษตรใน

กรณีภาคกลางสูงขึ้นเรื่อย ๆ การปลดปล่อยแรงงานนี้เกิดขึ้นในหลายลักษณะ เช่น ลักษณะที่เป็นการปลดปล่อยแบบตัดขาด โดยแรงงานนั้นออกจากภาคเกษตรไปเลย และอีกลักษณะเป็นการปลดปล่อยโดยที่แรงงานนั้นยังอาศัยอยู่ในภาคเกษตรแต่ไปทำงานในสาขาอื่น ซึ่งมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในภาคกลาง นอกจากนี้การอพยพเข้ากรุงเทพฯ ของแรงงานภาคกลางในแต่ละปีมีเป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งมีทั้งการอพยพชั่วคราวและถาวรนั้นเป็นทางออกที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนของภาคกลางอีกทางหนึ่ง

18. โอกาสในการจ้างงานของภาคกลางซึ่งมีมากกว่าทุกภาคได้ช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนให้คนกลุ่มหนึ่ง อย่างไรก็ตามจากตัวเลขของธนาคารโลกแสดงว่าในปี 2522 ยังมีคนยากจนอีกประมาณ 1.2 ล้านคน ที่มีความเป็นอยู่

ในระดับต่ำกว่า “เส้นวัดความยากจน” ปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผู้สงสัยกันมากกว่าทำไมไม่ให้คนยากจนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนเป้าหมายที่รวมอยู่ในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนด้วย คำตอบที่ตรงจุดที่สำหรับคำถามนี้ก็คือ เพราะมีเหตุผลหลายประการที่ทำให้เชื่อได้ว่าคนยากจนในภาคกลางนั้นควรได้รับความช่วยเหลือโดยวิธีอื่นมากกว่ายุทธวิธีของแผนยากจน

ทำไมภาคกลางไม่อยู่ในแผนยากจน

19. เมื่อเป็นเช่นนี้คำถามที่ควรจะต้องถามต่อไปก็คือ **ยุทธวิธีของแผนพัฒนาชนบทยากจนคืออะไร?** ผู้ที่ติดตามอย่างใกล้ชิดคงจะทราบแล้วว่าแผนยากจนนั้นมุ่งแก้ปัญหาโดยอาศัยพื้นที่เป็นหลักเมื่อพิจารณากรณีภาคกลางแล้วจะเห็นว่าคนยากจนของภาคกลางมีลักษณะที่อยู่กระจัดกระจายมากกว่าที่จะมีลักษณะหนาแน่นเฉพาะบางพื้นที่ ตัวอย่างเช่นกรณีอำเภอวิเศษชัยชาญที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งจัดเป็นเขตเกษตรก้าวหน้าพื้นที่ทำการผลิตส่วนใหญ่สามารถทำการเพาะปลูกได้ 2 ครั้ง แต่ก็ปรากฏว่ามีคนจนหลงเหลืออยู่จำนวนมาก ทั้งนี้จากการสำรวจภาคสนามของกองศึกษาฯ ปรากฏว่าสัดส่วนผู้ไร้ที่ทำกินของอำเภอสูงกว่าร้อยละ 40^{1/}

20. เหตุผลประการที่สอง **นโยบายแก้ปัญหาความยากจนของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนที่สำคัญอีกเพื่อมุ่งที่จะจัดโครงการบริการด้านพื้นฐานที่**

จำเป็นต่อการครองชีพ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา แหล่งน้ำขนาดเล็กให้แก่หมู่บ้านชนบทที่ยังขาดแคลน โครงการเหล่านั้นเป็นโครงการพื้นฐานขนาดเล็กที่จะไม่ให้ประโยชน์เลยกับผู้ที่ได้รับอยู่แล้ว ในกรณีภาคกลางนั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าในอดีตที่ผ่านมาเป็นภาคที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐในด้านบริการขั้นพื้นฐานสูงที่สุด ดังตารางที่แสดงไว้ข้างล่างนี้ ดังนั้นการจัดโครงการดังกล่าวมานี้ให้กับพื้นที่ยากจนในเขตภาคกลางจึงไม่สู้มีประโยชน์นัก

21. สำหรับโครงการในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนอีกประเภทหนึ่งคือการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งมุ่งให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่มีปัญหาประสิทธิภาพการผลิตต่ำ เนื่องจากการมีคุณภาพต่ำ แนวทางแก้ปัญหาโดยวิธีนี้ไม่มีประโยชน์เลยกับปัญหาของเกษตรกรไร้ที่ทำกินรับจ้าง ในกรณีภาคกลาง สำหรับกรณีความยากจนที่เกิดจากโครงการสร้างการผลิตซึ่งกล่าวมาแล้ว ดูผิวเผินอาจเข้าใจเป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่แท้จริงกรณีโครงสร้างเช่นที่เกิดขึ้นในหลายอำเภอในจังหวัดอยุธยาได้แก่ ปัญหาที่น่าทรมานที่สุด ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนานั้นเป็นสาเหตุของปัญหาที่ต้องแก้ไขในระบบโครงสร้าง ซึ่งคงปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่จำเป็นแต่ข้อโต้แย้งก็คือ การแก้ไขพื้นที่ต้องอาศัยการพัฒนาชนบทโดยวิธีอื่นมากกว่าวิธีการแบบเดียวกันที่ใช้ในแผน ๖ ยากจน

เครื่องชี้ระดับบริการพื้นฐานของรัฐในภาคต่าง ๆ

	ตะวันออกเฉียงเหนือ	เหนือ	ใต้	กลาง
งบประมาณรายจ่ายต่อหัวของรัฐบาล 2518	573	716	915	945
อัตราผู้เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาชั้นสูง (%)	29	29	40	40
ผู้สมัครเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษา (%)	14	16	27	24
รายจ่ายของรัฐต่อหัวสำหรับประถมศึกษา	599	671	885	880
จำนวนประชากรต่อเตียงพยาบาล, 2516	2,188	1,171	946	747
จำนวนประชากรต่อแพทย์ 2516	41,805	18,324	20,131	14,481
สัดส่วนบ้านที่มีน้ำประปาใช้ 2513	5.0	5.5	5.3	10.3

ที่มา: Oey Astra Meesook, A Study of Disparities in Income and Social Services Across Provinces in Thailand, Thammasat University, 1978

^{1/} “วิเศษชัยชาญ กรณีเกษตรชลประทาน” วารสารปีที่ 17 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523

บทสรุป

19. กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ ได้เคยเน้นเสมอมาว่าแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทนั้นจำเป็นต้องทำให้ตรงจุด ซึ่งต้องพิจารณาจากสภาพและสาเหตุของปัญหาเป็นหลัก ในกรณีภาคกลางนั้นบทวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การเป็นคนยากจนในภาคนี้มีความสัมพันธ์กับ “โอกาสในการหางานทำ” มากกว่าจะมาจากปัจจัย “การไร้ที่ทำกิน” หรือ “โครงสร้างของพื้นที่เพาะปลูกไม่เหมาะสม” เพราะถึงแม้ว่าเขาจะเป็นผู้ไร้ที่ทำกิน แต่ถ้ามีโอกาสทำงานซึ่งให้ผลตอบแทนพอสมควรแล้วเขาก็จะสามารถหลุดพ้นจากความยากจนนั้นได้ ฉะนั้นคนยากจน 1.2 ล้านคนที่เหลืออยู่จึงน่าจะสันนิษฐานได้ว่า ได้แก่คนซึ่งไม่มีโอกาสทำงานที่ให้ผลตอบแทนดีกว่า ซึ่งอาจเป็นเพราะแหล่งงานไม่อำนวยให้ หรือเป็นเพราะเขาปฏิเสธที่จะโยกย้ายตนเองไปหางานทำในแหล่งอื่นซึ่งก็เป็นปัจจัยสังคมที่อยู่นอกเหนือการควบคุม อย่างไรก็ตามในกรณีที่ปัญหาเกิดจากกรณีแรกแล้ว ขอเสนอว่าการแก้ปัญหาของรัฐควรมุ่งไปในทิศทางการสร้างงานให้มากขึ้น โดยเฉพาะมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทที่อาศัยวัตถุดิบการเกษตรให้มากขึ้นและการปรับโครงสร้างการผลิตในพื้นที่ที่มีปัญหาดังกล่าวแล้วแนวทางแก้ปัญหานี้น่าจะได้ประโยชน์แก่คนจนมากกว่าการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งให้ประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่ใช่คนกลุ่มที่จนที่สุด เพราะคนที่จนที่สุดนั้นการสำรวจภาคสนามหลายต่อหลายครั้งของ

กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ พบว่า แม้จะมีที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้ก็ไม่สามารถจะอาศัยประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ เนื่องจากการขาดแคลนทุนและปัจจัยการผลิต

20. เหตุผลที่กล่าวข้างแ้งมานี้อาจมีส่วนช่วยจัดข้อสงสัยในเรื่องการไม่รวมเอาภาคกลางไว้ในแผนพัฒนาชนบทยากจนลงไปได้บ้างอย่างไรก็ดีอีกประเด็นที่ต้องเน้นไว้ ณ ที่นี้คือ การที่พื้นที่ชนบทแห่งใดมิได้รับการบรรจุไว้ใน “พื้นที่ยากจนเป้าหมาย” ไม่ได้หมายความว่า เขาจะไม่ได้รับการเหลียวแลจากโครงการใด ๆ ของรัฐ ตรงกันข้ามเขาเหล่านั้นยังมีโอกาสที่จะรับประโยชน์จากโครงการพัฒนาชนบทตามปกติ ซึ่งมีอยู่มากมายในภาคกลางและมีความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่ของเขามากกว่า เช่น โครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อเตรียมนํ้าการเกษตรแผนใหม่เข้ามาใช้ซึ่งมุ่งให้ประโยชน์ในการเพิ่มรายได้แก่เขตชนบทก้าวหน้า เช่น ภาคกลาง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้โต้แย้งว่าโครงการดังกล่าวให้ประโยชน์เฉพาะผู้มีที่ดินเป็นของตนเองเท่านั้น สำหรับกลุ่มคนที่จนที่สุดคือ ผู้ไร้ที่ทำกินจะไม่ได้รับประโยชน์เลย ประเด็นนี้เป็นความจริงที่ต้องยอมรับ ทั้งนี้ นโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาให้ “ผู้ไร้ที่ทำกินรับจ้าง” เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในด้านมาตรการที่จะนำมาใช้ ทั้งระยะยาวและระยะสั้นโดยเฉพาะมาตรการที่จะมุ่งสร้างงานในชนบทดังกล่าวมาแล้ว

หนองหล่ม—ป่าจี้

หมู่บ้านเกษตรกรดีเด่น



1. ในระยะเวลาอันเนิ่นนานที่ผ่านมา ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงมิใช่ปรากฏอยู่ในวงกว้างในระดับประเทศเท่านั้น แม้แต่จุดเล็ก ๆ เช่น ระดับหมู่บ้านในชนบทก็มีข้อเท็จจริงหลายประการซึ่งบ่งชี้ว่า ลักษณะของสังคมชนบทได้เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เคยอยู่กันในวันหนึ่ง ๆ ผากชีวิตไว้กับธรรมชาติ มาสู่วิถีชีวิตที่พยายามในทุกทางที่จะต่อสู้เพื่อก้าวไปสู่ชีวิตใหม่ที่ดีกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ สังคมชนบทหลายแห่งมีการตื่นตัวที่จะเรียนรู้ในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ด้วยตนเอง มีความกระตือรือร้นเป็นพิเศษในการรับความผิดใหม่ ๆ ทาง การเกษตร และมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ แน่นนอนที่สุดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ย่อมนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของชาวชนบทในเขตนั้น ๆ ในบทความนี้จึงใคร่ขอเสนอตัวอย่างหมู่บ้านเกษตรกรดีเด่น ซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาชนบท ด้วยความเพียรพยายามของชาวบ้านเอง

ข้อมูลทั่วไป

2. หมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ตั้งอยู่ที่หมู่ 4 หมู่ 5 ในเขตสุขาภิบาล ต.สันมหาพน อ.แม่แตง จ.เชียงใหม่ อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอแม่แตงไปตามถนนเชียงใหม่-ฝาง ประมาณ 2 กิโลเมตร และห่างจากตัวจังหวัดเชียงใหม่ ประมาณ 39 กิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 194 ครัวเรือน หรือประมาณ 729 คน เป็นชาย 347 คน และหญิง 382 คน ชื่อเสียงของหมู่บ้านนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วไปในแง่ที่เป็นหมู่บ้านพัฒนาสมบูรณ์แบบ จนได้รับรางวัลชนะเลิศของจังหวัดเชียงใหม่เมื่อปี 2523 มีผู้สนใจมาเยี่ยมชมหมู่บ้าน นี้อยู่เป็นนิจ เล่ากันว่า มีชาวต่างประเทศไม่น้อยกว่า 45 ประเทศ มาเยี่ยมชมหมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ นอกจากนี้ ยังมี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และบุคคลทั่วไป อีกไม่น้อยกว่า 3,500 คน โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับด้านการเกษตรมาศึกษาและดูงานอยู่เป็นระยะ ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันได้ถึงความสำเร็จ และความก้าวหน้าใน

การพัฒนาชนบทของหมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ได้อย่างไม่
ต้องสงสัย

ภาพในอดีต

3. บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ตั้งมาประมาณ 111-112 ปีมาแล้ว นายพล ดิบบา วัย 61 ปี ซึ่งเป็นประธานกลุ่มเกษตรกรของหมู่บ้านนี้เล่าให้ฟังว่าแต่เดิมนั้นบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ตั้งอยู่ที่บริเวณโรงเรียนบ้านหนองหล่ม ซึ่งอยู่ห่างจากที่ตั้งปัจจุบันประมาณ 500 เมตร เมื่อแรกตั้งมีอยู่ 2 ครอบครัว ซึ่งเป็นชาวบ้านอพยพมาจากอำเภอแม่ริม ต่อมาได้มีผู้อพยพมาอยู่เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 10 ครอบครัว จึงได้พร้อมใจกันย้ายหมู่บ้านมาอยู่ในที่ตั้งปัจจุบัน หลังจากนั้นได้มีผู้อพยพมาอยู่เรื่อย ๆ การอพยพเหล่านี้เป็นการอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ผู้อพยพมาจากตำบลบ้านหม้อ ท่งหัวช้าง สันโป่ง ขี้เหล็ก และแม่ริม ในการตั้งถิ่นฐานระยะแรกนั้นชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ รู้จักการช่วยตัวเองมาก่อน โดยการสำรวจหาแหล่งน้ำ ขุดเหมืองตีฝายทอดน้ำมาใช้เองจากลำน้ำแม่แดง ซึ่งเดิมชื่อว่า ฝายเหมืองร่น จากนั้นจึงทำการบุกเบิกป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ทำการเกษตร

4. ชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ก็เหมือนกับชาวบ้านในเขตชนบทอื่น ๆ ของไทยที่จะต้องปลูกข้าวเป็นอาชีพหลัก การปลูกข้าวในอดีตนั้นเป็นการปลูกข้าวหน้าฝนทำได้ปีละครั้ง ได้ผลผลิตข้าวสูงเฉลี่ยไร่ละ 60 ตัง เนื่องจากยังเป็นดินใหม่ ข้าวเป็นพืชหลักชนิดเดียวที่ชาวบ้านปลูกมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2479 ชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้จึงได้เริ่มปลูกยาสูบ ทั้งนี้เพราะโรงงานยาสูบได้มาสร้างสาขาโรงบ่มยาสูบขึ้นที่นี่ ชาวบ้านจึงได้หันมาปลูกยาสูบกันมากขึ้น เพราะมีผู้รับซื้อและราคาแน่นอน ถัดจากนั้นมาอีก 15 ปี ราว พ.ศ. 2494 มีชาวบ้านคนหนึ่งชื่อ ลุงตีบสุยะ ได้นำพันธุ์ข้าวเหลืองจากอำเภอแม่ริม มาเผยแพร่และชาวบ้านบางส่วนได้หันมาปลูกข้าวเหลือง อย่างไรก็ตามแม้จะมีการปลูกพืชที่สำคัญทั้ง 3 ชนิด คือ ข้าว ยาสูบ และข้าวเหลือง ก็ยังไม่มีควักรวเรือนโคปลูกพืช 2 ชนิดขึ้นไปในปีเดียวกัน ชาวบ้านในอดีตยังคงทำการเกษตรพึ่งน้ำฝนจนกระทั่ง พ.ศ. 2511/12 ซึ่งเป็นปีเริ่มโครงการชลประทานแม่แดง ชาวบ้านจึงสามารถปลูกพืชได้ปีละ 2 ครั้ง โดยการปลูกข้าวก่อนแล้วตามด้วยข้าวเหลือง หรือยาสูบหรือพืชผักต่าง ๆ ในการปลูกพืชครั้งที่ 2

ยุคแรกของการพัฒนา

5. แม้หมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ จะอยู่ในเขตโครงการชลประทานแม่แดงมาตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ก็ตาม แต่การพัฒนาเกษตรกรรมก็ทำได้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร การพัฒนาด้านต่าง ๆ เป็นแบบทั่ว ๆ ไป ไม่เน้นหนักเรื่องใด โดยเฉพาะ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา จังหวัดเชียงใหม่ได้ดำเนินการตามโครงการปรับปรุงระบบส่งเสริมการเกษตรของประเทศไทย และ “หมู่บ้านหลักส่งเสริมการเกษตร” เป็นผลงานอันหนึ่งซึ่งนับว่าประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง นายอำนาย ชัยชนะบุตร เกษตรอำเภอแม่แดง กล่าวว่า “หมู่บ้านหลักส่งเสริมการเกษตรนี้เป็นหมู่บ้านที่มีการปรับปรุงทุก ๆ ด้านไปพร้อมกัน โดยยึดหลักร่วมกันพัฒนาและช่วยตัวเองเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาอาชีพการเกษตร พัฒนาชนบทและสังคมเกษตร โภชนาการและอนามัย” ผลจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ปรากฏว่าบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ สามารถพิชิตรางวัลชนะเลิศได้รับเงินสด 500,000 บาท ในฐานะเป็นหมู่บ้านเกษตรกรที่มีผลงานดีเด่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2523 จำนวนเงินดังกล่าวนี้ เกษตรกรในหมู่บ้านได้นำไปก่อสร้างสิ่งสาธารณะแก่หมู่บ้าน 4 โครงการ คือ ฉางข้าว ถนนเข้าหมู่บ้าน รังรินส่งน้ำเพื่อการเกษตรและบ่อน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร

บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ในปัจจุบัน

สภาพทั่วไป

6. หลังจากเริ่มต้นพัฒนาอย่างจริงจังมาตั้งแต่ปี 2522 หมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ มีสภาพเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมากชาวบ้านมีการทำไร่-นา-สวน โดยวิธีการแผนใหม่ทั้งหมู่บ้าน มีการเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการอาศัยของชุมชน มีการจัดบ้านเรือนอย่างเรียบร้อยถูกสุขลักษณะ บ้านแต่ละหลังจะตกแต่งรอบบริเวณด้วย พืชผักสวนครัวปลูกไม้ดอก ไม้ประดับ ถนนเข้าหมู่บ้านสะดวกสบายและสะอาด ในด้านฐานะความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ปรากฏว่าชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ มีรายได้ไม่เลวเลย เฉลี่ยครัวเรือนละ 20,000-100,000 บาทต่อปี ทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านมีเนื้อที่ทำการเกษตรเฉลี่ยครัวเรือนละ 4-5 ไร่เท่านั้น สำหรับครัวเรือนที่ไม่มีที่ทำกินซึ่งมีไม่เกินร้อยละ 10 เท่านั้น ก็สามารถอยู่ได้อย่างสบายจากการรับจ้างทำการเกษตรในไร่นาของเพื่อนบ้านใกล้เคียง

การเพิ่มผลผลิตข้าว : เทคนิคแผนใหม่

7. บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ มีพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้น 968 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ทำนา 803 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 83.0 การทำนาของชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ในอดีตนั้น ใช้เทคนิคการผลิตดั้งเดิมที่ทำกันมาสมัยปู่ย่าตายาย ในด้านพันธุ์ข้าวก็ใช้พันธุ์พื้นเมือง ผลผลิตต่อไร่จึงต่ำลงเรื่อย ๆ ตามกาลเวลาที่ผ่านไป เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลง กล่าวคือผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยประมาณไร่ละ 40 ถังในระยะหลัง อย่างไรก็ตาม ไร่ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา ได้มีการพัฒนาการเกษตร โดยการใช้ข้าวพันธุ์ส่งเสริมประกอบกับวิธีการปลูกข้าวเป็นแถวเป็นแนวเพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวทั้งนี้เนื่องจากเนื้อที่ทำนามีจำกัด ไม่สามารถจะขยายเนื้อที่ต่อไปอีกได้ จึงต้องเพิ่มผลผลิตข้าวให้สูงขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตต่อไร่ให้สูงสุด

8. ปัจจุบันหากใครมีโอกาสเดินทางไปหมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ในฤดูทำนา จะต้องประทับใจกับความเพียรพยายามของชาวบ้าน ในการขึงเชือกเต็มทุ่งนาเพื่อเป็นแนวสำหรับการปักดำ การขึงเชือกนี้ทำกันทุกครัวเรือน ลักษณะการขึงเชือก จะขึงจากปลายคันนาด้านหนึ่งไปยังอีกด้านหนึ่งระยะห่างระหว่างเชือกเป็น 1 เมตรที่เชือกแต่ละเส้นจะมีการทำเครื่องหมายระยะปักดำ ซึ่งอาจเป็น 15 ซม. 20 ซม. 25 ซม. และ 30 ซม. ทั้งนี้แล้วแต่ชนิดของพันธุ์ข้าวและลักษณะของดิน เช่นถ้าเป็น

พันธุ์ข้าว กข.6 กข.7 กข.8 ปลูกในที่ดินดี ระยะปักดำจะเป็น 25 x 25 ซม. (ดังแสดงในภาพ) สำหรับระยะปักดำในช่วงกว้าง 1 เมตร ชาวนาจะกะระยะเอาด้วยสายตา เมื่อปักดำแล้วเสร็จ ชาวนาจะย้ายเชือกไปทำแนวปักดำในแปลงอื่นต่อไป

9. ผลจากการใช้เทคนิคการปลูกข้าวแผนใหม่ทำให้ผลผลิตข้าวของชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ สูงถึงไร่ละ 80 ถัง โดยเฉลี่ย ทั้งนี้เนื่องจากการปลูกข้าวอย่างเป็นระเบียบ ทำให้จำนวนกอและจำนวนต้นต่อไร่สูงขึ้นและเมื่อเกิดโรคระบาดกับข้าว ก็สามารถดูแลรักษาได้ง่าย จากการทำผลผลิตข้าวต่อไร่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้หมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ สามารถผลิตพันธุ์ข้าว ขายให้กรมส่งเสริมการเกษตรนำไปขยายพันธุ์ต่ออีกด้วย

ปุ๋ยหมัก : ทำใช้กันทุกบ้าน

10. ดังได้กล่าวแล้วว่า ความอุดมสมบูรณ์ของดินมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ เมื่อระยะเวลาผ่านไป ชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ก็เหมือนเกษตรกรทั่ว ๆ ไป ที่รู้จักใช้ปุ๋ยเพื่อบำรุงดิน ในอดีตนั้น เมื่อชาวหนองหล่ม-ป่าจี้ บางส่วนได้หันมาปลูกยาสูบ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาส่งเสริมได้แนะนำให้ชาวบ้านทำปุ๋ยหมักอย่างง่าย โดยเอาเศษหญ้า ฟางข้าว และเศษพืชต่าง ๆ หมักรวมกันไว้ในหลุมแล้วใช้ดินปิดปากหลุม ปล่อยให้วัจวนสามารถนำมาใช้เป็นปุ๋ยได้ ซึ่งกินเวลานานมาก ต่อมาเมื่อปุ๋ยเคมีแพร่หลายเข้ามาถึงหมู่บ้านเมื่อ 30 ปีก่อน ชาวบ้านจึงได้หันมาใช้ปุ๋ย

ตาราง เปรียบเทียบผลผลิตการปลูกข้าวเป็นแถวเป็นแนวกับการปลูกไม่เป็นแถวเป็นแนว

	พันธุ์พื้นเมืองปลูกไม่เป็นแถว	พันธุ์ส่งเสริมปลูกเป็นแถว
จำนวนกอ	1,600 กอ (เฉลี่ยตารางเมตรละ 10 กอ)	25,600 กอ (เฉลี่ยตารางเมตรละ 16 กอ)
จำนวนต้น	192,000 ต้น (1 กอมีเฉลี่ย 12 ต้น)	384,000 ต้น (1 กอมีเฉลี่ย 15 ต้น)
ผลผลิตข้าวเฉลี่ย	401 ก.ก. หรือ 40 ถัง	802 ก.ก. หรือ 80 ถัง

ที่มา: สำนักงานเกษตรอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

เคมีเพราะสะดวกและรวดเร็ว อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไป ชาวบ้านเริ่มสังเกตเห็นที่ดินที่ใช้ปลูกพืชเริ่มแข็งไม่ร่วนซุยเหมือนก่อน ต้องเพิ่มปริมาณปุ๋ยเคมีที่ใช้ทุกปีจนสูงถึงไร่ละไม่น้อยกว่า 50 ก.ก. ขณะเดียวกันราคาก็เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ชาวบ้านหลายรายจึงหันมาทำปุ๋ยหมักกันอีก

11. แม้ชาวบ้านจะเริ่มหันมาสนใจทำปุ๋ยหมักมากขึ้น แต่ก็ยังไม่แพร่หลาย จนกระทั่งปี 2522 เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรเข้าไปส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเกษตร และได้สาธิตวิธีการทำปุ๋ยหมักที่ถูกวิธียิ่งขึ้น โดยการใช้ฟางข้าว หรือกากถั่วเหลือง หรือเศษพืชหมักรวมกันกับมูลหมู มูลวัว มูลควาย และปุ๋ยยูเรีย แล้วทับหน้าด้วยปูนขาว หมั่นกลับหน้าและรดน้ำอยู่เสมอ ประมาณ 3 เดือนก็นำมาใช้ได้ ตั้งแต่นั้นมาชาวบ้านก็เริ่มหันมาทำปุ๋ยหมักกันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นายवल ดิบบตา กล่าวว่า “เดิมเคยซื้อปุ๋ยเคมีมาใส่หน้าข้าว ยาสูบ และถั่วเหลือง ไร่ละ 15 ถุง (ถุงละ 50 ก.ก.) ราคาถุงละ 380 บาท แต่พอทำปุ๋ยหมักขึ้นใช้ซื้อปุ๋ยเคมีลดลงไป 5 ถุง” นอกจากนี้นายवल ดิบบตา ยังกล่าวถึงสรรพคุณของปุ๋ยหมักต่อไปอีกว่า “พอใช้ปุ๋ยหมักแล้ว รู้สึกว่าใช้ปุ๋ยเคมีลดลงไปเรื่อย ๆ คาดว่าปีต่อ ๆ ไปคงลดลงไปอีก ได้ผลดีจริง ๆ โดยเฉพาะใช้กับต้นยาสูบ ใบมันกว้างขึ้น หน้าขึ้น ต้นโตไว”

ปุ๋ยหมัก : รายได้เสริม

12. คุณประโยชน์ของปุ๋ยหมักได้รับการเผยแพร่ต่อ ๆ กันไปทั่วหมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ อย่างรวดเร็ว ไม่มีบ้านไหนที่จะไม่ทำปุ๋ยหมักขึ้นใช้ เศษพืชเช่น ถั่วเหลือง เมื่อก่อนเผาทิ้ง แต่ปัจจุบันมีราคาขึ้น หากครวเรือ่นไคของบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ต้องการมาก ๆ จะต้องไปซื้อหามาจากหมู่บ้านอื่น ในราคาตันละ 50 บาท นายवल ดิบบตา กล่าวว่า “เศษพืชที่ไร่ของผมมีไม่พอ ปีนี้ซื้อกากถั่วเหลืองมาทำปุ๋ยหมักไปแล้วพันกว่าบาท” นอกจากนี้ บางครอบครัวที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีน้อยก็ทำปุ๋ยหมักขาย นางออน จอมอนงค์ ประธานกลุ่มแม่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ กล่าวว่า “ฉันอยู่ว่าง ๆ เลยทำปุ๋ยหมักไปขาย ไม่ต้องลงทุนอะไรขายได้กิโลละ 2.50 บาท เมื่อเร็ว ๆ นี้ฉันเอาไปนั่งขายที่งานสัปดาห์เกษตร ขายได้ตั้งเกือบ 200 กิโลนะ”

ความร่วมมือกันของชาวบ้าน

13. นอกจากจะประสบความสำเร็จในการพัฒนา

อาชีพแล้ว ความสำเร็จอีกประการหนึ่งของบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ก็คือ ความร่วมมือร่วมใจกันของชาวบ้านที่จะพัฒนาหมู่บ้านให้ก้าวหน้าไปในทุกด้าน ทุก ๆ เดือนจะมีการประชุมลูกบ้านทั้งหมดอย่างน้อยจะมีตัวแทนจากครัวเรือนละ 1 คน มาร่วมประชุม เพื่อปรึกษาหารือในการพัฒนาหมู่บ้านทั้งในด้านส่งเสริมอาชีพ งานพัฒนาสังคม จนถึงพัฒนาจิตใจ ผลจากความร่วมมือกันดังกล่าว ปัจจุบันบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ จึงก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง ภายในหมู่บ้านมีสิ่งซึ่งชาวบ้านร่วมมือกันสละทรัพย์และแรงกายสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันหลายอย่าง อาทิเช่น ศูนย์โภชนาการรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ศาลาเกษตรซึ่งเป็นที่อ่านหนังสือพิมพ์ของชาวบ้าน ตลาดขายผลผลิตเกษตรซึ่งชาวบ้านสามารถนำผลผลิตของตนมาขายโดยไม่เสียค่าเช่า สำนักงานกลุ่มเกษตรกรและอื่น ๆ นอกจากนี้บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ยังมีโครงการ “ฝากระบอไม่ใผ่” ซึ่งก็คือ โครงการออมทรัพย์นั่นเอง ทุก ๆ วันเสาร์แรกของเดือนธนาคารกรุงศรีอยุธยาจะส่งเจ้าหน้าที่มารับเงินฝากถึงหมู่บ้าน โดยฝากได้ครั้งละไม่ต่ำกว่า 30 บาท ต่อคน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจิตใจนั้น ชาวบ้านประมาณ 70% จะไปร่วมกันทำบุญที่วัดในวันพระและมีการนิมนต์พระต่างถิ่น มาเทศน์ในหมู่บ้านอีกปีละครั้งอีกด้วย

ความสำเร็จในการพัฒนา : บทวิเคราะห์

14. จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ เป็นหมู่บ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเมื่อเปรียบเทียบกับชนบทอื่น ๆ ของประเทศ หากจะมองย้อนหลังไปในอดีต จะเห็นได้ว่ารากฐานสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งทำให้บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ได้เปรียบในทางเศรษฐกิจ ก็คือ การอยู่ในที่ราบลุ่ม ลำน้ำแม่แตง ประกอบกับคุณลักษณะเด่นประการหนึ่งของเกษตรกรชาวเหนือที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมการใช้น้ำ ชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ รู้จักการทำชลประทานราษฎร์ และคุ้นเคยกับระบบการใช้น้ำชลประทานที่พวกเขาเริ่มเองมากกว่า 100 ปี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอดีตที่ผ่านมาเน้น การทำการเกษตรยังอาศัยน้ำฝนและน้ำคลอง เทคนิคการทำเกษตรแผนใหม่ยังไม่แพร่หลายเข้าไป ผลผลิตการเกษตรจึงยังไม่สูงนัก

15. เมื่อหวนกลับมามองความสำเร็จในการพัฒนาของหมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ยุคต่อ ๆ มา มีหลักฐานหลายประการแสดงให้เห็นว่า โครงการชลประทานแม่แตงของ

รัฐ ซึ่งเริ่มเข้าในเขตหมู่บ้านตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ได้นำมาซึ่งความก้าวหน้าในเบื้องต้นของหมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ ทำให้หมู่บ้านมีโอกาสในการใช้ที่ดินปลูกพืชครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีน้ำตลอดปี แต่การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ยังเป็นแบบทั่ว ๆ ไป คือแยกย่อยกันทำไม่มีการประสานงาน และการพัฒนาบางด้านมีความซ้ำซ้อนกัน ปรากฏจากการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการดำเนินการตามโครงการหมู่บ้านหลักส่งเสริมการเกษตร ซึ่งก็คือการประสานการพัฒนาของ 4 กระทรวงหลักอันประกอบด้วย กระทรวงเกษตร มหาดไทย ศึกษาธิการ และสาธารณสุข ในการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อปรับปรุงการเกษตรพัฒนาชุมชนและสังคม โภชนาการและอนามัยให้ก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กัน คล้าย ๆ กับหลักการและเจตนารมณ์ของ กชช. (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) ในขณะนั้นนั่นเอง

16. ขณะเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับหมู่บ้านเองนั้น ชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ได้ร่วมมือร่วมใจกันและไม่ยอมหยุดนิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้ดีขึ้น ซึ่งในหลายกรณีไม่จำเป็นต้องรอรับการประกาศของกระทรวง แต่ทั้งนี้ความสามัคคีของชาวบ้านจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากไม่มีผู้นำที่เข้มแข็ง นับได้ว่าชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ มีผู้นำหมู่บ้านที่เข้มแข็งมาก จนได้รับการประกาศเกียรติคุณให้ปรากฏแก่สาธารณชนถึง 2 คน คือ นางออน จอมนงค์ ประธานกลุ่มแม่บ้าน ได้รับประกาศเชิดชูเกียรติคุณในฐานะผู้นำเพื่อประโยชน์ต่อสังคมจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อปี 2524 และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2525 นายนวล ติบตา ประธานกลุ่มเกษตรกร ก็เพิ่งได้รับเกียรติบัตรจาก

สมาคมวิทยาศาสตร์และการเกษตรของประเทศไทย ในฐานะผู้นำการเปลี่ยนพันธุ์ข้าวและพันธุ์ข้าวเหลือง จึงเชื่อมั่นเป็นอย่างมากได้ว่า หากทุกหมู่บ้านมีความกระตือรือร้นและร่วมมือร่วมใจกันดังเช่นชาวบ้านหนองหล่ม-ป่าจี้แล้วชนบทไทยอีกหลายส่วนคงก้าวหน้าไปกว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้อย่างแน่นอน

17. กล่าวโดยสรุปผลจากความร่วมมือกันของ 4 กระทรวงดังกล่าว ทำให้เกิด “ระบบ” และ “พลัง” ในการพัฒนาหมู่บ้านหนองหล่ม-ป่าจี้ จนกระทั่งได้รับรางวัลชนะเลิศหมู่บ้านเกษตรกรที่มีผลงานดีเด่นของจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อปี 2523 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประสานการพัฒนาของ 4 หน่วยงานหลักของรัฐบาลจะมีความสำคัญในการก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าหากกระทำได้ดีดังนี้แล้วจะก่อให้เกิดความเจริญได้ทุกแห่งหน เพราะในชนบทไทยนั้นหาได้มีความเหมือนกันทุกแห่งใหม่ มันมีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ ดังนั้นความเจริญก้าวหน้าของหมู่บ้านที่ได้รับการพัฒนาจะอยู่ในระดับไหนนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพและความพร้อมของท้องถิ่นจะอำนวยให้หรือไม่เพียงใด แต่สิ่งที่ยืนยันได้ก็คือผลของการ “รวมพลัง” จะทำให้หมู่บ้านดีขึ้นกว่าเดิมอย่างแน่นอน ประเด็นสำคัญก็คือทำอย่างไรจะให้ 4 กระทรวงหลักสามารถรวมพลังกันได้อย่างกว้างขวางในพื้นที่ชนบทอื่น ๆ หรือหมู่บ้านอื่น ๆ ประเด็นนี้เองที่เป็นความพยายามของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ที่จะให้เกิดระบบเช่นว่านี้ขึ้นโดยการจัดตั้งองค์กร และวางระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบทที่ขึ้นใช้ กับพื้นที่ทั้งประเทศและกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

โครงการชนบทสมบูรณ์แบบ

ต.หัวดง อ.เมือง จ.พิจิตร _____ ชูจิตต์ โพธิ์ทอง



ข้อมูลทั่วไป

1. จังหวัดพิจิตรเป็นจังหวัดหนึ่งใน 8 จังหวัดของภาคเหนือตอนล่าง ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศเหนือเป็นระยะทางประมาณ 342 กิโลเมตร จังหวัดพิจิตรจึงอยู่ระหว่างจังหวัดพิษณุโลกและนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตรแบ่งออกเป็น 7 อำเภอ คือ อ.เมือง อ.ตะพานหิน อ.บางมูลนาก อ.โพทะเล อ.สามง่าม อ.โพธิ์ประทับช้าง และประกอบด้วยตำบลทั้งหมด 78 ตำบล 612 หมู่บ้าน ทั้งยังจำแนกออกเป็น 3 เทศบาล กับ 12 สุขาภิบาล ภูมิประเทศของจังหวัดพิจิตรเป็นที่ราบลุ่มที่มีดินเหนียวและดินร่วนผสมดินเหนียว โครงสร้างของดินสามารถอุ้มน้ำและความชื้นไว้ได้เอง เหมาะสมแก่การเกษตรตลอดปี และในหนังสือแผนพัฒนาจังหวัดพิจิตรโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2525 ยังได้กล่าวว่าจากการวิเคราะห์สมรรถนะของดินในจังหวัดพิจิตร

พบว่า ดินในจังหวัดพิจิตรเหมาะสมที่จะปลูกข้าวกับพืชไร่อย่างมาก ในด้านแหล่งน้ำ นอกจากจะมีแม่น้ำใหญ่ 2 สายที่เป็นหัวใจสำคัญต่อการเกษตรของจังหวัดพิจิตรคือ แม่น้ำน่าน และแม่น้ำยม ซึ่งแม่น้ำทั้ง 2 สายนี้ยังมีสาขาสาย คือ มีคลองรวมทั้งสิ้น 21 คลองและแม่น้ำสาขาใหญ่ของแม่น้ำน่านหนึ่งสายที่ไหลลงมาบรรจบแม่น้ำทั้งสองแล้วยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติอันประกอบด้วย ห้วยหนอง คลอง บึง เป็นจำนวนมากประมาณ 1,200 แห่ง ดังนั้นเดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงมีชื่อว่า โอชะบุรี หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า เมืองทองน้ำ จังหวัดพิจิตรมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 4,647.79 ตารางกิโลเมตรหรือ 2,905,876 ไร่ มีประชากรเมื่อสิ้นปี 2524 จำนวน 535,551 คน เป็นชายจำนวน 268,961 คน และหญิง 266,590 คน ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยในปี 2524 จำนวน 115.2 คนต่อตารางกิโลเมตร (ดังรายละเอียดในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของประชากรจังหวัดพิจิตร พ.ศ. 2524

	ชนบท	เมือง	รวม
จำนวนประชากร	490,091	45,460	535,551
จำนวนประชากรเพศชาย	246,081	22,880	286,961
จำนวนประชากรเพศหญิง	244,010	22,580	266,590
อัตราเพิ่มตามธรรมชาติต่อปี (2520-2524)	1.37	1.41	1.32
อัตราการเปลี่ยนแปลงประชากร	1.04	0.45	0.90
พื้นที่	4,628.1	19.69	4,647.79
ความหนาแน่น (ต่อ 1 ตร.กม.)	105.9	2,308.8	115.2
จำนวนบ้าน	81,065	9,105	90,215
จำนวนครัวเรือน	84,646	8,075	92,721

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลที่ทำกรมการปกครอง จังหวัดพิจิตร

2. ในด้านเนื้อที่เพาะปลูกปรากฏว่า จังหวัดพิจิตรมีเนื้อที่เพาะปลูกทั้งสิ้น 2,362,071 ไร่ เป็นเนื้อที่ปลูกข้าว 1,974,650 ไร่ ซึ่งเป็นร้อยละ 83.60 ของเนื้อที่เพาะปลูกพืชทั้งหมดของจังหวัด เป็นเนื้อที่ปลูกพืชไร่ซึ่งได้แก่ ข้าวโพด ถั่วเขียวผิวมัน และถั่วเขียวผิวดำ จำนวน 346,372

ไร่ หรือประมาณร้อยละ 14.66 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด เนื้อที่นอกจากนั้นปลูกพืชสวน เช่น ปลูกไม้ผล ผัก เป็นต้น และอื่น ๆ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 2) ในปี 2524 จังหวัดพิจิตรมีผลผลิตข้าวนาปีเฉลี่ย 363 กก./ไร่ ส่วนข้าวนาปรังเฉลี่ย 580 กก./ไร่

ตารางที่ 2

ลักษณะการใช้ที่ดินในจังหวัดพิจิตร

การใช้ที่ดิน	ขนาดพื้นที่ (ไร่)	%
เนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด	2,362,071	100
เนื้อที่ทำนา	1,974,659	83.60
เนื้อที่ปลูกพืชไร่	346,372	14.66
เนื้อที่พืชสวน	46,245	1.96
เนื้อที่ป่าไม้	399,322	16.91
เนื้อที่เพื่ออยู่อาศัย	42,861	1.81
เนื้อที่สาธารณะ (แม่น้ำ คลอง บึง ฯลฯ)	22,815	0.97

ที่มา: สำนักงานเกษตรจังหวัด

3. อำเภอเมืองเป็นอำเภอที่ใหญ่ที่สุดมีเนื้อที่จำนวน 1,055.17 ตารางกิโลเมตร ในปี 2524 มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 120,029 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย อยู่ในช่วง 113-132 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตรมี 19 ตำบล 147 หมู่บ้าน มีแม่น้ำน่านไหล ผ่าน นอกจากนี้แล้วยังมีลำน้ำสาขาของแม่น้ำน่านอีกหลาย สายไหลผ่านอำเภอเมืองแล้วไหลลงบรรจบที่แม่น้ำน่าน เช่น แม่น้ำวังทอง ซึ่งเป็นลำน้ำสาขาใหญ่ของแม่น้ำน่าน คลองท่าหลวง คลองโป่งตะเคียน คลองสายดินแดง คลอง คัน คลองคด และคลองไม้เหลี่ยม จึงทำให้อำเภอเมือง เป็นอำเภอที่จับสัตว์น้ำได้สูงสุด ในปี 2524 อำเภอเมือง จับสัตว์น้ำได้ทั้งสิ้น 2,458 ตัน หรือร้อยละ 56.39 ของ ผลผลิตประมงของทั้งจังหวัด

ไหลผ่าน ในปี 2524 มีอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ย อยู่ในช่วงร้อยละ 0.00-0.50 ต่อปีเทียบกับอัตราเพิ่มโดย เฉลี่ยของทั้งจังหวัดร้อยละ 1.04 ต่อปี และอัตราเพิ่ม เฉลี่ยของประเทศประมาณร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็น อัตราเพิ่มของประชากรที่ต่ำ ส่วนอัตราเกิดโดยเฉลี่ยอยู่ ในช่วงร้อยละ 1.3-2.3 ต่อปี อัตราการตายก็อยู่ในระดับต่ำ ด้วยเมื่อพิจารณาต่อประชากร 100 คน ซึ่งอาจจะสะท้อน ให้เห็นว่า การบริการทางด้านสาธารณสุขเป็นไปโดยทั่ว ถึงและดี สำหรับการย้ายถิ่นอยู่ในอัตราที่ต่ำเช่นกัน การ ศึกษาของตำบลหัวดงประกอบด้วยโรงเรียนประชาบาล (ป.1-ป.6) จำนวน 7 โรงเรียน และมีโรงเรียนมัธยมศึกษา (รัฐบาล) 1 แห่ง ส่วนทางด้านสาธารณสุขนั้นปรากฏ ว่าตำบลหัวดงมีสถานอนามัย 1 แห่ง ประชากรส่วนใหญ่

ตารางที่ 3 สัตว์น้ำที่จับได้เป็นรายอำเภอ

หน่วย : ตัน

อำเภอ	2519	2520	2521	2522	2523	2524
เมือง	1,850	1,950	1,757	1,817	1,725	2,458
บางมูลนาก	757	749	160	182	487	1,021
ตะพานหิน	48	144	120	615	987	45
โพทะเล	624	141	250	340	208	324
สามง่าม	289	201	220	237	58	170
โพธิ์ประทับช้าง	1,915	1,297	1,589	56	104	341
รวมทั้งจังหวัด^{1/}	5,483	4,452	4,096	3,247	3,569	4,359

^{1/} ไม่มีรายงานสำหรับอำเภอวังทรายพูน

ที่มา : สำนักงานประมงจังหวัด

4. ตำบลหัวดง ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำน่านขึ้นอยู่กับอำเภอ เมือง จังหวัดพิจิตร ประกอบด้วยหมู่บ้าน 8 หมู่บ้าน และมีเขตสุขาภิบาล 1 เขต ประชากรมีทั้งสิ้น 14,715 คน เป็น ชาย 7,457 คน หญิง 7,258 คน และในปัจจุบันเป็นที่ตั้ง ของสหกรณ์การตลาดเพื่อเกษตรกรชมรมลูกเสือชาวบ้าน หัวดงจำกัด ซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นจุดเริ่มต้น ของโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณแบบ จึงมีผู้สนใจมา เยี่ยมชมหมู่บ้านนี้เสมอ เช่น สมเด็จพระพี่นางเธอเจ้า ฟ้ากัลยาณิวัฒนา และคณะกรรมการรัฐสภาเมื่อเร็ว ๆ นี้ ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำน่าน

ประมาณร้อยละ 80 มีอาชีพทำนาซึ่งสามารถปลูกข้าวได้ ปีละครั้ง อีกร้อยละ 10 ทำสวนผลไม้ และพืชไร่ ในอดีต มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองน้อย เงินทุนที่ใช้ในการเกษตร กู้จากนายทุนโดยเอาที่ดินจำนองซึ่งต้องจำคืนในรูปแบบข้าว เปลือกจำนวนไร่ละ 10 ถัง หรือถ้าเป็นเงินคิดดอกเบี้ย ร้อยละ 2 ต่อเดือน และถ้าปีใดผลผลิตไม่ดีไม่มีข้าวส่งใช้ ให้นายทุนหลายครั้งติดต่อกันก็จะถูกนายทุนยึดที่ทำกินไปหมด

ลูกเสือชาวบ้าน : จุดเริ่มต้นแห่งความร่วมมือ

5. เมื่อเกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองทำ

ให้ไม่มีกำลังใจที่จะทำอะไรเกิดความท้อแท้ และเบื่อหน่าย ความไม่มีจะกินก็ยิ่งสูงขึ้น ในปี 2520 คุณสุเทพ วสันตวิวงศ์ ซึ่งในขณะนั้นเป็นผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงไทยจำกัด ได้เห็นความสำคัญอันนี้จึงแนะนำให้มีการอบรมลูกเสือชาวบ้านขึ้น เพื่อให้ชาวบ้านหัวดงมีความรู้สึกผูกพันต่อสังคม และมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาตนเอง หลังจากรวมกลุ่มได้เรียบร้อยแล้วก็ได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมาในรูปของสหกรณ์เรียกว่า สหกรณ์การตลาดเพื่อเกษตรกรขรมมลูกเสือชาวบ้านหัวดงจำกัด ดำเนินกิจการในแบบร้านค้า ขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ใช้ประจำวัน เช่น ผงซักฟอก ยาสีฟัน สบู่ น้ำตาล และน้ำปลา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันธนาคารกรุงไทยจำกัดก็ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในเรื่องการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

สหกรณ์ : ทางไปสู่ความสำเร็จ

6. ในระยะแรกสหกรณ์มีสมาชิกประมาณ 700-800 คน โดยมีเงื่อนไขว่าผู้จะเป็นสมาชิกต้องเสียค่าสมัครคนละ 5 บาท หุ่นชายหุ่นละ 100 บาท ชื่อได้โดยไม่จำกัดจำนวน ต่อมาในปี 2521 สหกรณ์ได้ซื้อโรงสีโดยใช้เงินค่าหุ้นจากสมาชิกจำนวนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งกู้จากธนาคารกรุงไทยโดยเอาโรงสีจำนองไว้ หลังจากนั้นก็เริ่มรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ตามราคาประกัน และโรงสีนี้สามารถรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรได้ถึง 9,000 เกวียน โดยให้ราคาเฉลี่ยสูงสุดในปี 2525 เกวียนละ 3,700 บาท และในปี 2526 เกวียนละ 3,300 บาท นอกจากสหกรณ์จะมีกิจการโรงสีแล้ว ในปี 2522-2523 สหกรณ์ยังได้ขยายกิจการต่อไปอีกคือ ได้แยกสหกรณ์ร้านค้าออกไปอีกสาขาที่บ้านเนินยาว และได้เริ่มกิจการใหม่อีกในรูปของศูนย์ส่งเสริมพัฒนาอาชีพและโรงผสมอาหารสัตว์ ซึ่งในระยะนี้ดำเนินการเพียงผสมอาหารสัตว์ เฉพาะใช้เลี้ยงสัตว์ของสหกรณ์เท่านั้น คาดว่าจะผสมอาหารสัตว์ขายสมาชิกต่อไป และในอนาคตสหกรณ์มีเป้าหมายที่จะเตรียมทำศูนย์เพาะและขยายพันธุ์เมล็ดพืช

7. ในปัจจุบันสหกรณ์การตลาดเพื่อเกษตรกรขรมมลูกเสือชาวบ้านหัวดงจำกัดมีสมาชิกทั้งสิ้นจำนวน 1,134 คน มาจากตำบลหัวดง ชมัง บ้านปง หนองปล้อง และอำเภอวังทรายพูน มีเงินทุนหมุนเวียนจำนวนประมาณ 36 ล้านบาท เป็นหนี้ธนาคารประมาณ 19 ล้านบาท สมาชิกมีเนื้อที่ทำนาโดยเฉลี่ย 40 ไร่ ผลผลิตไร่ละ 40 ถัง สมาชิก

ทำนาร้อยละ 80 ทำนาได้ปีละครั้งโดยอาศัยน้ำฝนและน้ำจากคูที่รพช. ขุดให้อยู่ในเขตปฏิรูป รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนคิดเป็นข้าวเปลือก 15 เกวียนต่อ 40 ไร่ต่อปี หรือคิดเป็นตัวเงินประมาณ 40,000 บาทต่อปี นอกจากทำนาแล้วยังมีอาชีพทำสวนผลไม้มีอีกประมาณร้อยละ 10 เช่น มะม่วง ขนุน ก้อย และมะพร้าว เป็นต้น ส่วนพืชไร่ปลูกข้าวโพดซึ่งยังไม่มากนัก

ธนาคาร : ที่มาของโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบ

8. โครงการนี้เดิมเรียกว่า โครงการ 3 ประสานเพราะเป็นโครงการที่เกิดจากการร่วมมือกันช่วยเหลือเกษตรกรของ 3 สถาบัน คือ ธนาคารกรุงไทยจำกัด สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) และศูนย์ปฏิบัติการลูกเสือชาวบ้าน โดยในระยะแรกธนาคารกรุงไทยจำกัดได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยไถถอนหนี้สินของเกษตรกรจากนายทุน ธนาคารกรุงไทยได้ให้เกษตรกรกู้เงินจำนวนประมาณ 14 ล้านบาทเพื่อไถถอนหนี้สิน จึงเป็นผลให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองถึงร้อยละ 60 ในปัจจุบันและทำให้สภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น นอกจากนี้แล้ว รพช. ยังได้ช่วยขุดคลองเพื่อให้มีน้ำใช้ในการทำนาอีกด้วย จึงนับได้ว่าธนาคารมีบทบาทสำคัญที่ช่วยทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จ

การเลี้ยงสัตว์ : อาชีพเสริม

9. การดำเนินงานของศูนย์ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนั้น สหกรณ์ได้เริ่มต้นด้วยการเลี้ยงหมูในปัจจุบันมีประมาณ 200-300 ตัว เลี้ยงวัวซึ่งได้พ่อพันธุ์และแม่พันธุ์จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 2 คู่เป็นพันธุ์บรามัน ปัจจุบันมี 13 ตัว เลี้ยงไก่ซึ่งมีประมาณ 1,000 ตัว และเลี้ยงเป็ดอีกจำนวนหลายร้อยตัว สหกรณ์จะแจกลูกพันธุ์ให้สมาชิกไปเลี้ยงเองด้วย เพื่อให้สมาชิกมีรายได้พิเศษนอกเหนือจากการทำนา และเป็นผลทำให้อำเภอเมืองเป็นอำเภอที่มีการเลี้ยงสุกรและไก่มากที่สุดของจังหวัดพิจิตร นอกจากนี้แล้ว รพช. ยังได้มาขุดบ่อเพื่อเลี้ยงปลากว้าง 4 ไร่ ให้สหกรณ์ มีปลาประมาณ 1 แสนตัว พันธุ์ปลาที่เลี้ยงได้แก่ ปลายี่สก ปลาสร้อย และปลาดุกเทศ ซึ่งจะนำไปขายให้สมาชิกและชาวบ้านประมาณวันละ 20 กก. รายได้ที่สหกรณ์ได้รับจากการเลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ นี้ ตกปีละหลายพันบาทในแต่ละประเภทของสัตว์

ตารางที่ 4

จำนวนสัตว์ที่เลี้ยงกันมากของจังหวัดพิจิตร

หน่วย : ตัว

ปี	โค	กระบือ	สุกร	ไก่	เป็ด
2521	28,896	93,487	52,986	642,987	119,928
2522	27,570	91,536	65,701	605,367	112,748
2523	20,226	48,680	39,229	484,045	129,068
2524	15,348	53,155	53,669	647,614	145,249

ที่มา : สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดพิจิตร

ระบบธุรกิจครบวงจร : ไม่มีปัญหาด้านตลาดและแรงงาน

10. การดำเนินธุรกิจแบบครบวงจรของสหกรณ์ ตำบลหัวดงเป็นผลให้ธุรกิจในการตลาดไม่มีปัญหา เพราะใช้นโยบายรวมกันซื้อ รวมกันขาย จึงมีตลาดที่จะซื้อขายผลผลิตตลอดเวลา เช่น ข้าวขายให้องค์การคลังสินค้าและพ่อค้า ผลผลิตอื่นของสหกรณ์ส่วนมากขายให้สมาชิกและชาวบ้านแถบนั้นหมด นอกจากนั้นปัญหาด้านแรงงานก็ไม่มีอีกด้วย เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่มีงานทำตลอดปี คือหลังจากทำนาก็ไปรับจ้างทำงานในโรงสีของสหกรณ์ ทำไร่ ทำสวน เป็นต้น ค่าแรงงานในหมู่บ้านเฉลี่ยวันละ 40 บาท แต่ถ้าหน้าฤดูทำนาจะตกประมาณ 100 บาท การอพยพออกจากหมู่บ้านมีน้อยมาก ส่วนใหญ่ถ้าออกจากหมู่บ้านไปก็จะไปทำงานต่างประเทศ เช่น ไปทำงานแถบประเทศอาหรับ เป็นต้น

การวิเคราะห์ : ปัญหาขั้นพื้นฐาน

11. จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามาสามารถกล่าวได้ว่า ตำบลหัวดงได้หลุดพ้นจากปัญหาขั้นพื้นฐานที่เป็นสาเหตุของความยากจนแล้ว ทั้งนี้มีประเด็นที่น่าสังเกตต่อไปนี้คือ

11.1 ในด้านผลผลิต แม้ว่าตำบลหัวดงจะปลูกข้าวได้ปีละครั้งโดยอาศัยน้ำฝน และแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีอุดมสมบูรณ์ไปทั่วทั้งจังหวัด ผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยในปี 2524 จัดได้ว่าอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับผลผลิตข้าวนาปีของทั้งประเทศ คือได้ผลผลิตเฉลี่ย 375 กก./ไร่ต่อปี เทียบกับผลผลิตเฉลี่ยของทั้งประเทศต่อปีเฉลี่ย 279 กก./ไร่ แต่ต่ำกว่าผลผลิตเฉลี่ยของจังหวัดซึ่งได้ 402 กก./ไร่

ต่อปี หรือถ้าคิดเป็นรายได้ที่ได้จากการปลูกข้าวเพียงครั้งเดียวแล้วจะตกเฉลี่ย 40,000 บาท/ครัวเรือน

11.2 นอกจากนี้แล้วประชากรในตำบลหัวดงยังประกอบอาชีพเสริมอีกอย่างหนึ่งคือการเลี้ยงสัตว์ภายในครัวเรือน และยังได้นำผลิตภัณฑ์จากสัตว์เหล่านี้มาขายให้ตลาดและสหกรณ์ด้วย เช่น การเลี้ยงหมู เป็ด ไก่ และปลา จึงทำให้เกษตรกรในตำบลไม่เป็นโรคขาดอาหาร เพราะมีทั้งอาหารแป็งและโปรตีนอุดมสมบูรณ์

11.3 อัตราการเกิดและการตาย รวมทั้งอัตราการเพิ่มของประชากรอยู่ในระดับที่ต่ำดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการบริการทางด้านสาธารณสุขเป็นไปโดยทั่วถึงและดี แม้ว่าจะมีสถานอนามัยเพียง 1 แห่งและอาจจะเป็นเพราะได้อาหารที่ถูกหลักจึงทำให้ความเจ็บไข้ได้ป่วยไม่ค่อยมี

11.4 ในแง่การอพยพนั้นก็มียุทธศาสตร์เป็นตัวชี้ให้เห็นว่า ตำบลหัวดงต้องมีความอุดมสมบูรณ์ในด้านต่าง ๆ พร้อมมากจึงไม่ทำให้เกษตรกรออกไปหางานที่อื่น ซึ่งถ้าจะมีการอพยพออกไปก็จะไปทำงานทำที่ประเทศแถวอาหรับมากกว่าที่อื่น เพราะได้รายได้มากกว่าการทำนา

11.5 ประชากรในตำบลจัดได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถและรอบรู้ ทั้งนี้จะสังเกตได้จากการจัดตั้งสหกรณ์ตลอดจนระบบการบริหารงานที่ดี การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนาอาชีพ การริเริ่มอุตสาหกรรมผสมอาหารสัตว์แม้ว่าจะยังไม่ได้อยู่ในขั้นผลิตเพื่อขายทั่วไปก็ตาม

11.6 ตำบลนี้จึงจัดได้ว่าเป็นตำบลที่ได้พัฒนาไปขั้นหนึ่งแล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ไม่มีปัญหาขั้นพื้นฐานแล้ว ยังเห็นได้จากการที่มีโครงการต่าง ๆ ของพัฒนา

ชุมชนลงไปถึง เช่น การฝึกอบรมแม่บ้านด้านอาหารโภชนาการ อบรมสตรีตัดเย็บเสื้อผ้า ส่งเสริมกิจกรรมศูนย์เยาวชน สนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็ก เป็นต้น

สรุป

12. ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างกว้าง ๆ ของตำบลห้วยดง แม้ว่าจะดูจากการดำเนินงานของสหกรณ์ และโครงการพัฒนาชนบทสมบูรณแบบก็ตาม พอจะสรุปได้ว่า ตำบลห้วยดง อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร เป็นตำบลที่จัดอยู่ในระดับเขตเกษตรก้าวหน้าแล้ว ไม่ว่าจะมองใน

แง่รายได้ ผลผลิต เนื้อที่ถือครอง แหล่งน้ำ การประมง และความก้าวหน้าในด้านสังคม ตัวชี้เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความเจริญในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งพ้นจากสภาพแร้นแค้นและยากจนแล้ว และนับว่าเป็นโครงการที่ดีโครงการหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือตัวเองก่อน อีกทั้งยังมีระบบธนาคารที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถช่วยเปลี่ยนสภาพของสังคมให้ดีขึ้นได้ การดำเนินงานดังกล่าวควรจะทำเป็นแบบอย่าง และขยายออกไปให้กว้างทั่วไปในเขตชนบทของประเทศ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

5892

HN
700.55
.Z9C6
ด1216
2526

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
ชนบทไทย 2526.

จำนวนที่ไทย ๒๕๒๖